

ANALISIS CSIS

Ketergantungan dan Keterbelakangan

- Teori Ketergantungan dan Keterbelakangan: Sebuah Tinjauan
- Pembangunan Ekonomi Timor Timur Menurut Pandangan Jakarta: Menuju Penanganan Khusus Jenis Kedua
- Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan: Dominasi Pengendalian Masyarakat Atas Pengawasan Sosial, Kasus di Pedesaan Ende, Flores
- Sumber Daya Politik dan Pembalikan Cara Pikir Tentang Kebudayaan
- Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun: Suatu Studi Komparatif Australia-Indonesia
- Perjanjian Multilateral Pasca Putaran Uruguay
- DOKUMEN: Liberalisasi Perdagangan dan Cita-cita Asia Tenggara yang Makmur Bersatu dan Stabil



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXIV, NO. 4, JULI-AGUSTUS 1995

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 248
- Teori Ketergantungan dan Keterbelakangan:
Sebuah Tinjauan
R. Siti Zuhro 251
- Pembangunan Ekonomi Timor Timur Menurut
Pandangan Jakarta: Menuju Penanganan
Khusus Jenis Kedua
Hadi Soesastro 257
- Kemiskinan Struktural dalam Proses
Pembangunan: Dominasi Pengendalian Masyarakat
Atas Pengawasan Sosial, Kasus
di Pedesaan Ende, Flores
M. T. Felix Sitorus 268
- Sumber Daya Politik dan Pembalikan Cara Pikir
Tentang Kebudayaan
Sukardi Rinakit 282
- Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun:
Suatu Studi Komparatif Australia-Indonesia
Bambang Purwoko 289
- Perjanjian Multilateral Pasca Putaran Uruguay
Pande Radja Silalahi 301
- *Dokumen:* Liberalisasi Perdagangan dan Cita-cita
Asia Tenggara yang Makmur Bersatu dan Stabil
F. Andrea 315

Pengantar Redaksi

TEORI Ketergantungan dan Keterbelakangan ditinjau oleh *R. Siti Zuhro* sebagai tidak mempunyai dasar pijakan yang kuat dan gagal mengaplikasikan gagasannya menghadapi perubahan ekonomi internasional. Teori ini gagal memberi jalan keluar yang tepat untuk menemukan ide baru menggantikan gagasan modernisasi. Satu-satunya tawaran yang diberikan hanyalah "revolusi sosialis" yang tampaknya hanya dimaksudkan untuk kepuasan kalangan akademis daripada menciptakan kesejahteraan masyarakat. Sebab tidak pernah jelaslah, apakah sasaran keadaan sosial dan politik kondisi produksi setelah masa revolusi. Apalagi, teori ini gagal menjelaskan proses pertumbuhan ekonomi yang terjadi di Negara-negara Industri Baru.

Setelah 12 tahun berintegrasi dengan Republik Indonesia, Timor Timur sejak tahun 1988 tidak lagi memperoleh hak-hak istimewanya. Sejak tahun itu Jakarta mencabut berbagai privilegi dan menerapkan pola kebijakan pembangunan yang sama dengan yang diterapkan pada propinsi-propinsi lainnya. Menurut *Hadi Soesastro*, pencabutan perlakuan khusus ini tampaknya tidak menghambat pertumbuhan ekonomi propinsi termuda ini, bila dibandingkan dengan propinsi tetangganya seperti Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Persoalan yang selama ini terjadi lebih bersifat politis dan karenanya perlu penanganan politis bukan ekonomi. Telah muncul berbagai pemikiran dalam beberapa tahun terakhir ini mengenai bagaimana menangani propinsi ini sebaik-baiknya, namun barangkali dapat disusun suatu pola yang lebih dapat diterima Jakarta, yakni yang didasarkan atas ide Otorita Pembangunan yang mencakup berbagai pihak, mulai dari kantor Gubernur beserta Badan Perencanaan Daerah dengan dibantu oleh para ahli dari departemen-departemen teknis selaku konsultan dalam kerja sama dengan aneka Lembaga Swadaya Masyarakat baik yang nasional maupun asing yang berorientasikan pembangunan.

Gejala kemiskinan struktural "pola pedesaan Ende" tampak sebagai akibat kekuatan pengendalian masyarakat oleh pemerintah yang telah tampil mendominasi adat. Menurut *M. T. Felix Sitorus* sangat mungkin kemiskinan ini merupakan pola umum yang terjadi di pedesaan Indonesia Bagian Timur yang masih berorientasi kuat pada adat. Sebab umumnya adat dianggap pemerintah sebagai sesuatu yang tak berguna bagi pembangunan atau bahkan penghalang pembangunan. Bersamaan dengan memudarnya kekuatan adat, program pembangunan sistem pemerintahan dan perekonomian desa memihak golongan elite desa, bahkan membuka peluang bagi elite untuk menekan golongan bawah. Eksistensi adat sudah memudar sebagai kekuatan pengawasan sosial yang tadinya mampu menjamin peluang ekonomi yang relatif adil dalam masyarakat. Gejala stratifikasi sosial yang semakin tajam atau

bahkan kecenderungan polarisasi sosial antara golongan petani besar dan petani kecil atau tunakisma di pedesaan, adalah wujud struktur sosial baru setelah memudarnya kekuatan adat.

Para pelaku politik yang menyalahgunakan sumber daya politik menurut *Sukardi Rinakit* merupakan kekuatan yang melemahkan rasa kebangsaan dan berbahaya bagi kelangsungan hidup bangsa. Secara berlebihan mereka mempergunakan politik untuk kepentingan sepihak. Seringkali kebudayaan dijadikan alat melegitimasi bahwa apa pun dari Barat yang tak segaris dengan kepentingannya adalah buruk. Orientasi pada stabilitas politik dan pembatasan partisipasi masyarakat yang terlalu ketat mengkondisikan masyarakat menjadi penakut. Masyarakat semakin terpecah-pecah serta tak peduli akan kesatuan dan persatuan. Untuk mencegah gejolak sosial akibat penghancuran keterlibatan masyarakat dalam proses-proses demokrasi, memang fungsionalisasi dan restrukturisasi kelembagaan perlu dilaksanakan. Dan pelaku politik harus melakukan pembenahan subyektif, khususnya dalam pemahaman demokrasi dan keterbukaan sikap untuk menerima pendapat masyarakat yang beragam.

Jaminan sosial dan dana pensiun yang di banyak negara diselenggarakan oleh lembaga-lembaga keuangan swasta dan pemerintah, merupakan salah satu program kesejahteraan sosial. Sedangkan *Asuransi Sosial* di lain pihak umumnya diadakan di bekas negara-negara jajahan seperti Indonesia dan boleh dikatakan tidak pernah diadakan oleh negara-negara maju seperti Australia. Indonesia berupaya untuk memberikan perlindungan bagi yang belum bekerja dan pekerja yang terkena PHK agar dapat mempertahankan secara minimal daya beli mereka. Menurut *Bambang Purwoko*, dari praktek penyelenggaraan Jamsostek tampak bahwa Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun telah diklasifikasikan sebagai jaminan sosial kendati masing-masing memiliki karakteristik dan pendanaan yang berbeda. Misinterpretasi ini perlu diluruskan kembali dan karenanya studi banding mengenai pelaksanaan jaminan sosial di Indonesia dan Australia kiranya perlu disimak dengan baik.

Berhasilnya Putaran Uruguay mensahkan GATT 1994 dalam pandangan *Pande Radja Silalahi* membuka peluang peningkatan perdagangan serta investasi internasional dan terhindarnya pertikaian ekonomi antar negara. Melalui pelaksanaan WTO (*World Trade Organisation*) Perjanjian GATT 1994 mengarahkan liberalisasi perdagangan dan investasi internasional demi kemakmuran optimal masyarakat dunia, agar pendapatan seluruh masyarakat tumbuh lebih cepat dan lapangan kerja terbuka lebih luas. Supaya Indonesia bisa memanfaatkan keuntungan daripadanya, maka perekonomiannya harus meningkatkan efisiensi maupun kemampuan pemasaran, produknya memenuhi standar mutu dan ditunjang peringkat hukum yang jelas serta pasti. Tanpa ada efisiensi dalam produksi, distribusi, pemasaran dan organisasi, GATT 1994 justru menjadi malapetaka.

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting - SOM*) ke-5 APEC di Fukuoka, Jepang, Februari 1995, yang merupakan persiapan penyelenggaraan Pertemuan APEC ke-7 di Osaka bulan November 1995 mempunyai arti penting sebab selain SOM sepakat untuk menerbitkan laporan yang akan memperlihatkan pada sektor swasta tentang

langkah-langkah deregulasi ekonomi yang diambil oleh para anggota APEC, kesepakatan itu juga merupakan tindak lanjut dari usulan Indonesia tahun 1994 ke komisi investasi dan perdagangan yang beranggotakan 18 negara APEC.

Sidang Para Menlu ASEAN ke-28 di Brunei Darussalam yang didahului dengan SOM telah mengeluarkan komunike bersama yang antara lain berisi tentang sejumlah keprihatinan yang terjadi di Laut Cina Selatan akhir-akhir ini. Para Menlu ASEAN meminta semua pihak yang bertikai untuk tetap memegang komitmen mereka atas Deklarasi Laut Cina Selatan 1992 yang berisi penyelesaian sengketa secara damai.

Ringkasan Peristiwa yang berjudul "Liberalisasi Perdagangan dan Cita-cita Asia Tenggara yang Makmur Bersatu dan Stabil" memuat tentang Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi APEC yang berlangsung di Fukuoka, Jepang tanggal 13-15 Februari 1995, dan Pertemuan Menteri Keuangan APEC yang berlangsung di Bali tanggal 15-16 April 1995. Sedangkan Pertemuan Para Menteri ASEAN (AMM) memuat masalah Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA), keanggotaan Vietnam dalam ASEAN, masalah Bosnia, rencana KTT ASEM, Pertemuan ARF, pernyataan Menlu Cina dan ASEAN PMC, disusun oleh *F. Andrea*.

Agustus 1995

REDAKSI

Teori Ketergantungan dan Keterbelakangan: Sebuah Tinjauan

R. Siti Zuhro

Pendahuluan

DAMPAK yang menonjol dari modernisasi dan pembangunan ekonomi di negara Dunia Ketiga adalah adanya kesenjangan yang mencolok antara si kaya (*the rich*) dan si miskin (*the poor*). Dampak pembangunan itu sendiri oleh teori ketergantungan (*dependency*) dan keterbelakangan (*underdevelopment*) dilukiskan sebagai malapetaka bagi negara Dunia Ketiga, karena *social costs* yang harus dibayar ternyata jauh lebih mahal daripada keuntungan yang diperoleh. Resesi ekonomi, menurunnya *Gross Domestic Product* (GDP), dan hutang luar negeri yang terus meningkat merupakan contoh yang jelas.

Menurut teori tersebut hal ini memang yang diharapkan terjadi di Dunia Ketiga. Pendekatan ini percaya bahwa pembangunan kapitalis yang utuh tidak akan pernah terjadi di pinggiran (*periphery*). Pembangunan yang nyata akan terjadi adalah apabila *peripheral economies* lepas dari negara kapitalis (*capitalist core*) dan memilih revolusi sosialis.

Namun demikian, di penghujung tahun 1980-an teori ketergantungan dan keterbelakangan

tak memperlihatkan kemampuannya menantang kekuatan mesin kapitalisme internasional. Yang ditawarkan hanyalah revolusi. Selain itu, teori ini juga tidak memberikan ruang bagi pandangan reformis. Dalam hal ini tampak bahwa teori ketergantungan dan keterbelakangan gagal dalam dua hal. Pertama, teori ini tidak memberikan penjelasan yang memuaskan dan tidak memberikan solusi yang ampuh. Yang mereka lakukan hanyalah debat teori dan konsep. Kedua, teori ini juga gagal dalam mengaplikasikan gagasannya menghadapi perubahan ekonomi internasional.

Pasca-ketergantungan (*post-dependency*) diwarnai oleh perjuangan melawan kondisi *impasse* dan melawan kapitalisme internasional/korporatisme. Upaya mengembangkan alternatif baru bagi gagasan neo-klasik (*neo-classical*) telah digalakkan saat ini. Masalah sebenarnya bukan karena kalangan akademisi dalam keadaan *impasse*, melainkan karena di bawah payung kapitalisme internasional negara Dunia Ketiga secara progresif menuju kondisi yang semakin buruk, tanpa ada jalan keluar untuk melawan kecenderungan tersebut. Beberapa kalangan akademisi dan praktisi menawarkan *grand theory* dan berusaha mengembangkan *praxis*

mengenai isu khusus yang erat kaitannya dengan tantangan tersebut, yaitu masalah lingkungan (*environment*).

Makalah ini selain memaparkan asumsi dasar gagasan teori ketergantungan dan keterbelakangan, juga akan membahas kegunaan teori tersebut sebagai analisis sejarah. Pencarian pendekatan baru untuk masa yang akan datang dibahas pula. Makalah ini tidak membedakan teori ketergantungan dan keterbelakangan dengan *the world systems approach*, melainkan lebih mencari kesamaannya ketimbang perbedaannya. Untuk itu makalah akan merujuk teori ketergantungan dan keterbelakangan dengan mengetengahkan gagasan Frank¹ dan Amin² (dengan *the world systems approaches*-nya) serta Wallerstein.³ Selain membahas gagasan ketergantungan, upaya membangun pendekatan baru pasca-ketergantungan juga diketengahkan.

Teori Ketergantungan dan Keterbelakangan

Untuk mengetahui pokok-pokok pikiran pendekatan ini, kiranya penting dikemukakan

¹A.G. Frank, "The Development of Underdevelopment", *Monthly Review* 18, no. 4, 1966. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 1969. *Crisis in the World*. London: Heinemann, 1980. A.G. Frank dkk., *Dependency and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*. New York: Anchor Books, 1972.

²Samir Amin, *Unequal Development*. New York: Monthly Review Press, 1979. *Class and Nation: Historical in the Current Crisis*. London: Heinemann, 1980.

³Immanuel Wallerstein, "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for

kan pandangan Frank⁴ yang secara lantang mengatakan sebagai berikut:

Pertama, negara yang secara ekonomi maju tidak pernah *underdeveloped* meskipun mungkin pernah mengalami *undeveloped*. Bersamaan dengan tumbuhnya ekonomi kapitalis, negara industri maju menyanjarkan diri pada kekayaan sumber daya alam negara Dunia Ketiga.

Kedua, menumpuknya modal merupakan kekuatan pendorong (*driving force*) di balik proses ini. Sebagai dampaknya adalah pedagang, produsen dan bankir mencari keuntungan di Dunia Ketiga.

Ketiga, pedagang, produsen dan bankir bertujuan mengakumulasi modalnya di Dunia Ketiga untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Hal ini menghasilkan surplus yang banyak dinikmati oleh negara maju kapitalis (*the core*). Pemindahan surplus ke negara-negara maju dimaksudkan untuk mempertahankan supaya sistem ekonomi Dunia Ketiga (*periphery*) tetap berorientasi ke luar melalui ekspor komoditinya dan impor barang siap pakai. Maka industrialisasi Dunia Ketiga akan tetap tergantung pada kekuatan luar (*external forces*) berupa ketergantungan bidang teknologi.

Keempat, dinamika internal sistem ekonomi juga dikembangkan di antara Dunia

Comparative Analysis", *Comparative Studies in Society and History* 14, no. 4, 1974. *The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

⁴A.G. Frank, 1966, "The Development of ...". Bandingkan juga dengan Collin Leys, "Underdevelopment and Dependency: Critical Notes", *Journal of Contemporary Asia* 12, no. 12: 93. Lihat juga Thomas E. Weisskopf, "Capitalism, Underdevelopment and the Future of the Poor Countries", *Economic and the World Order* 16, no. 5, 1979: 2-25.

Ketiga, yaitu dengan memperkuat sistem ketergantungan. Upah diupayakan serendah mungkin. Pasar domestik (*internal market*) dibatasi melalui cara pembelanjaan *income* di negara maju oleh kalangan elite kaya di Dunia Ketiga. Polarisasi kekayaan yang dimiliki negara maju tak dapat dihindarkan, sehingga elite domestik (*domestic elites*) hanya berperan sebagai *junior partners*. Pasar di negara Dunia Ketiga tidak lebih dari perwujudan tuntutan elite setempat.

Kelima, kelompok kapitalis Dunia Ketiga yang mempunyai *privileged* justru mengadakan hubungan dengan kaum borjuasi di negara maju, sehingga dimungkinkan berkembangnya negara-negara dengan sistem kolonial, neo-kolonial dan semi-kolonial, sebagai perwujudan bentuk kerja sama tersebut.

Keenam, sistem kapitalis dunia merupakan hasil dari suatu sistem yang ingin mempertahankan dominasinya atas Dunia Ketiga. Oleh sebab itu, otonomi penuh bagi Dunia Ketiga tak akan terwujud.

Ketujuh, Dunia Ketiga akan mengalami pembangunan ekonomi yang pesat, apabila hubungannya dengan negara industri kapitalis mulai berkurang.

Kritik Terhadap Teori Ketergantungan dan Keterbelakangan

Untuk menguji seberapa jauh relevansi teori ketergantungan bagi penerapan pembangunan di negara Dunia Ketiga, kiranya perlu juga dikemukakan pandangan yang sifatnya *critical* terhadap teori tersebut. Adapun beberapa pokok pikiran yang perlu dikaji tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, pendekatan ketergantungan dan keterbelakangan sendiri tidak mempu-

nyai dasar pijakan teori yang kuat dan tidak mewakili gagasan yang utuh untuk menggantikan ide modernisasi. Perdebatan yang ada lebih menitikberatkan masalah *center/periphery*, *autocenter/extraverted*, *dominance/dependence* daripada membahas masalah penting lainnya seperti kelas. Kekurangan-kekurangan tersebut melemahkan gagasan itu sendiri sehingga sulit dipertahankan lagi.

Kedua, pendekatan ketergantungan bersembunyi di balik dalil-dalil Marxis namun tanpa mengikuti secara benar ajaran teori Marxis. Debat yang mereka lakukan dipusatkan pada perbedaan antara *modes of production* dan *exchange relations*. Menurut Laclau Dependencia menganggap *capitalism and feudalism social system of exchange*, sementara bagi Marx *there were mode of production*. Oleh sebab itu, timbul kesulitan dalam menjelaskan transisi dari feudalisme ke kapitalisme dan karenanya pendekatan *orthodox Marxists* secara serius dipandang rendah.⁵ Kritik kaum Marxis terhadap pendekatan ketergantungan ini berkenaan dengan ide mengenai "kelas" (*class*) yang dilihat hanya muncul secara insidental dalam bentuk dan perannya yang tidak jelas. Hal ini oleh penganut teori ketergantungan dimaksudkan untuk menentang posisi kaum Marxis yang dianggap selalu mengedepankan peran kelas dalam menganalisis masalah sosial-ekonomi. Sebaliknya, pendekatan teori ketergantungan meletakkan kajian kelas tersebut di bawah tertib ekonomi kapitalis.⁶

⁵Lihat E. Laclau, "Feudalism and Capitalism in Latin America", *New Left Review* 87, 1971. Untuk kritik terhadap Laclau, lihat D. Booth, "Marxism and Development Sociology: Interpreting the Impasse", *World Development* 13, no. 7, 1985.

⁶Colin Leys, *Underdevelopment in Kenya*. London: Heinemann, 1975, 20.

Ketiga, gagasan-gagasan teori ketergantungan dan keterbelakangan gagal memberikan jalan keluar yang tepat untuk menemukan ide baru menggantikan gagasan modernisasi. Satu-satunya tawaran yang diberikan hanyalah "revolusi sosialis" yang oleh sementara kalangan dianggap sebagai suatu tawaran yang naif dan bukan merupakan pilihan nyata. Petunjuk yang bersifat revolusioner ini tampaknya hanya dimaksudkan untuk kepentingan dan kepuasan kalangan akademisi daripada menciptakan kesejahteraan masyarakat. Adapun *the range of political and social relations of production post revolution were never clear*.⁷

Keempat, pendekatan ketergantungan dan keterbelakangan gagal mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi yang terjadi di sejumlah negara Dunia Ketiga, khususnya *New Industrializing Countries* (NICs).⁸ Menurut teori ini pembangunan seutuhnya tidak akan pernah terjadi di *periphery*, sehingga pertumbuhan ekonomi yang terjadi di beberapa negara Dunia Ketiga menjadi tantangan serius bagi pendekatan tersebut.

Adalah Warren, salah seorang pakar yang mendukung ide *orthodox Marxist*, melihat bahwa kajian pembangunan di Dunia Ketiga dikacaukan oleh masalah pemerataan pendapatan dan pandangan *liberal populist*. Inti permasalahan sebenarnya adalah keengganan pendekatan ketergantungan untuk mengakui kenyataan terus berkembangnya sistem kapitalisme di Amerika Latin, Asia dan Afrika.⁹

⁷John Browett, "Out of Dependency Perspective", *Journal of Contemporary Asia* 12, no. 2, 1982: 148.

⁸Lihat John Browett, "The Newly Industrializing Countries and Radical Theories of Development", *World Development* 13, no. 7, 1986.

⁹W. Warren, *Toward a New Strategy for Development*. New York: Pergamon, 1979.

Kritik-kritik tersebut secara tidak langsung meragukan eksistensi pendekatan ketergantungan itu sendiri. Suatu teori dianggap berhasil apabila secara logika mampu menerjemahkan idenya dalam satu kesatuan yang utuh dan secara empiris dapat dibuktikan.¹⁰ Berdasarkan kritik tersebut tampak bahwa teori ketergantungan gagal menerjemahkan gagasannya dalam satu logika yang utuh. Kegagalannya tidak hanya ditunjukkan melalui pertumbuhan ekonomi yang sangat menakutkan yang dialami NICs, tetapi juga dalam memberikan jalan keluar atas terjadinya suatu perubahan. Yang terakhir ini merupakan faktor paling penting yang dapat berpengaruh terhadap turunnya kredibilitas pendekatan tersebut.

Pasca Ketergantungan

Setelah membahas asumsi dasar dan kritik tentang ketergantungan dan keterbelakangan, kiranya perlu pula dibahas upaya membangun teori baru dan praxis. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa *Reformist School* gagal memberikan kontribusinya pada pendekatan ketergantungan dan keterbelakangan sehubungan dengan masalah kependudukan yang dihadapi oleh negara Dunia Ketiga.

Meskipun tidak terlalu berhasil menjawab masalah kemiskinan, pandangan reformis yang muncul pada tahun 1970-an itu ternyata masih bisa dirasakan pengaruhnya sampai saat ini. Pendekatan *basic needs* yang dikenalkan oleh Streeten¹¹ dan *redistri-*

¹⁰L. Sklair, "Transcending the Impasse: Metatheory, Theory, and Empirical Research in the Sociology of Development and Underdevelopment", *World Development* 16, no. 6, 1988: 698.

¹¹Lihat P. Streeten, "The Distinctive Features of a Basic Needs Development", *International Development Review* 19, no. 3.

*bution with growth*¹² dijadikan sebagai dasar kebijakan oleh UNICEF dan World Bank. Namun ternyata upaya-upaya tersebut tidak berhasil memindahkan sumber daya (*resources*) ke negara Dunia Ketiga, sebagaimana dapat disaksikan melalui laporan kesehatan dan pendidikan di beberapa negara Dunia Ketiga.¹³

Untuk itu diperlukan tertib ekonomi internasional (*international economic order*) yang digalakkan sejak awal 1970-an. Langkah ini merupakan upaya untuk memberikan kesempatan kepada *Least Developed Countries* (LDC), agar mereka lebih leluasa mengawasi the Bretton Woods, bantuan bilateral dan perdagangan internasional. Namun, upaya ini gagal pula karena kurang mapannya sistem *bargaining power*.

Apabila pendekatan ketergantungan dan keterbelakangan tidak handal lagi menjawab tantangan yang ada dan *Reformist School* juga tidak berhasil mengupayakan perubahan yang nyata, kita semestinya mempertimbangkan apakah akan muncul kecenderungan baru di antara petunjuk-petunjuk yang ada, sehingga dengan demikian kita bisa keluar dari kondisi *impasse* saat ini.

Sebagaimana dikatakan Booth, kondisi *impasse* dalam sosiologi pembangunan merupakan masalah komitmen Marxis berkaitan dengan pentingnya menjelaskan bagaimana pola ekonomi dan sosial bisa berubah. Komitmen terhadap kebutuhan tersebut menjadi tantangan bagi terwujudnya pende-

katan baru. Oleh karenanya, rintangan tersebut harus disingkirkan terlebih dahulu sebelum cara baru pasca kondisi *impasse* tersebut dapat ditemukan.¹⁴ Booth menghimbau para pakar sosiologi pembangunan untuk mempertimbangkan cara-cara baru keluar dari kondisi *impasse*, dengan menyingkirkan tantangan-tantangan yang ada dan mulai beralih ke pendekatan *metatheory*. Seruan Booth tersebut ternyata mampu memunculkan pemikiran-pemikiran baru. Meskipun demikian, makalah ini tidak dimaksudkan untuk membahas secara detail usulan-usulan tersebut, melainkan untuk menunjukkan seberapa jauh pendekatan baru dapat diupayakan guna melawan kondisi *impasse* tersebut.

Respons terhadap makalah Booth tentang kondisi *impasse* mendapat tanggapan dari Vandergeest dan Buttel yang menggunakan pendekatan neo-Weberian dan tesis Sklair tentang *dependency reversal*. Analisis yang dikemukakan oleh Vandergeest dan Buttel mengenai hubungan kekuasaan (*power relations*) dalam konteks kelas, negara dan interpretasi budaya (*cultural interpretation*) menciptakan *realistic strategies for empowerment of the less powerful*.¹⁵ Sementara itu Sklair mengemukakan usulan yang berbeda, yaitu menerima bahwa NICs berada di luar kajian atau posisi *dependencia*. Untuk itu ia usulkan, agar dipikirkan analisis empiris terhadap pendekatan *dependency reversal* yang disebutnya sebagai *the events processes, and phenomena which exemplify the breaking out from dependen-*

¹²H. Chenery et al., *Redistribution with Growth: Politics to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press, 1974.

¹³UNICEF, *The State of the World's Children*. New York: Oxford University Press, 1988. World Bank, *World Development Report*. New York: OUP, 1988.

¹⁴Untuk pembahasan lebih mendalam masalah ini, lihat D. Booth, "Marxism and Development Sociology: Interpreting the Impasse", *World Development* 13, no. 7, 1985.

¹⁵P. Vandergeest and F. Buttel, "Marx, Weber and Development Sociology: Beyond the Impasse", *World Development* 16, no. 6, 1988.

cy.¹⁶ Sklair khususnya tertarik pada peranan *gender* dalam *New International Division of Labour* yang kemangkirannya sangat mencolok selama ini.

Paling tidak pembahasan tersebut dapat menggugah pemikiran baru bagi pendekatan ketergantungan dan keterbelakangan. Browett dan Leaver mengemukakan bahwa *the time has passed for grand theory* dan masalah pokok saat ini adalah *brutal aspects of contemporary capitalism* yang menjadi tantangan kita semua.¹⁷

Tampaknya salah satu cara melangkah ke depan adalah melalui kombinasi dari kedua pendekatan tersebut. Upaya untuk membangun dasar teori yang *coherent* harus dibarengi dengan perjuangan melawan kekuatan kapitalisme internasional yang dioperasikan melalui isu-isu spesifik dan kelompok kepentingan (*interest groups*). Sebagai contoh, upaya yang didukung oleh NGO yang selama ini bekerjasama dengan beberapa lembaga swadaya masyarakat di ba-

nyak negara Dunia Ketiga untuk membantu masyarakat tidak mampu dan untuk mempengaruhi pemerintah negara maju berkenaan dengan masalah krisis hutang luar negeri yang semakin membebani negara Dunia Ketiga. *Concern* negara-negara maju terhadap isu lingkungan internasional, misalnya, akan menaikkan *bargaining power* negara Dunia Ketiga.

Akhirnya saya berpendapat, bahwa sementara teori ketergantungan dan keterbelakangan secara meyakinkan menggambarkan dampak negatif pembangunan di banyak negara Dunia Ketiga, tak terkecuali Indonesia, ternyata pendekatan tersebut tidak mempunyai dasar teori yang cukup. Lebih penting lagi pendekatan tersebut tidak menawarkan rincian bagi terjadinya perubahan. Pandangan-pandangan reformis sendiri hanya memberikan sedikit sumbangan terhadap masalah kemiskinan di Dunia Ketiga. Setelah dua dekade reformis tidak berhasil melawan isu kemiskinan di Dunia Ketiga, maka pencarian pendekatan baru yang lebih berguna untuk melawan isu kemiskinan tersebut kiranya perlu dipertimbangkan. Sosio-logi pembangunan masih berkutat dengan perjuangannya melawan kondisi *impasse* antara teori ketergantungan dengan Marxisme ortodoks. Meskipun ada beberapa tanda yang lebih optimis bagi ditemukannya teori dan praxis, namun perubahan nyata rakyat di banyak negara Dunia Ketiga sangat diperlukan kendati disadari bahwa aspirasi tersebut sangat sulit terwujud.

¹⁶L. Sklair, "Transcending the Impasse: Metatheory, Theory and Empirical Research in the Sociology of Development and Underdevelopment", *World Development* 16, no. 6, 1988, 702.

¹⁷John Browett and Richard Leaver, "Crisis for the Global Capitalism and Crisis in Development Thinking", dalam John Browett, Cherry Gertzel and Richard Leaver (ed.), *Rethinking Development Issues: Opportunities and Constraint in the 1980's Conference*. Paper Series, no. 5, Center for Development Studies, The Flinders University, 1988, 21.

Pembangunan Ekonomi Timor Timur Menurut Pandangan Jakarta: Menuju Penanganan Khusus Jenis Kedua*

Hadi Soesastro

Pengantar

YANG dimaksud "menurut pandangan Jakarta" di sini adalah sudut pandang Pusat, atau lebih jelasnya kaca mata pemerintah pusat. Yang menjadi obyek pembahasan dalam tulisan ini adalah sudut pandang Jakarta mengenai pembangunan ekonomi Timor Timur karena orang percaya bahwa sudut pandang tersebut pasti berbeda dengan sudut pandang masyarakat Timor Timur mengenai pembangunan ekonomi propinsi mereka.

Sulit dihindari bahwa sudut pandang Jakarta akan berbeda dengan sudut pandang masyarakat setempat, entah itu masyarakat Timor Timur, Bengkulu, ataupun Kalimantan Tengah. Masalah tersebut lazim terjadi pada semua propinsi di Indonesia, terutama propinsi-propinsi yang secara geografis jauh letaknya dari Jakarta. Namun hal tersebut juga merupakan problem bagi Pusat itu sendiri.

Problem tersebut barangkali amat dirasakan oleh Timor Timur, bukan hanya karena letak geografisnya yang jauh dari Jakarta, tetapi juga karena adanya perbedaan historis, kultural dan psikologis dengan pemerintah pusat serta karena latar belakang situasi di mana propinsi ini berintegrasi ke dalam negara kesatuan Indonesia. Bagi Jakarta sendiri, "Problem Timor Timur" merupakan suatu dilema besar. Ada ketakutan mendasar bahwa sekiranya propinsi termuda ini diperlakukan terlalu berbeda dengan propinsi lainnya, maka propinsi ini akan menjadi berbeda dengan propinsi lainnya. Akan tetapi, bagaimana mungkin menerapkan "perlakuan yang sama" pada suatu propinsi yang tidak ikut mengenyam sejarah "nasional" yang sama dan yang bila dilihat dari segi ekonomi amat jauh terbelakang dari propinsi lainnya?

Sejak tahun 1988 Jakarta menerapkan kebijakan pembangunan ekonomi Timor Timur berdasarkan pola kebijakan yang sama seperti yang diterapkan di propinsi-propinsi lainnya. Tentulah ini berbeda dengan perlakuan khusus yang telah diterapkan pada propinsi tersebut selama 12 tahun menyatu dengan Indonesia. Perlakuan khusus ini tercermin dari pembentukan Sekretariat Koor-

*Dialihbahasakan oleh M. Bambang Walgito dari Hadi Soesastro, *East Timor's Economic Development. Seen from Jakarta: Towards "Special Treatment of a Second Kind"*.

dinasi Antar Departemen mengenai Masalah Timor Timur yang bertugas menyusun rencana dan meneropong pembangunan ekonomi Timor Timur. Manajemen operasional pembangunan propinsi ini dilaksanakan oleh Tim Pelaksanaan Pembangunan Pusat atau TPP yang berada di bawah koordinasi Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri dan Tim Pelaksanaan Pembangunan Daerah atau TPD.

Pembiayaan pembangunan Timor Timur ditangani oleh pemerintah pusat melalui "anggaran butir 16" dari anggaran belanja Departemen Dalam Negeri yang secara khusus dialokasikan bagi Timor Timur. Menghentikan perlakuan khusus seperti itu berarti tidak melanjutkan lagi sekretariat koordinasi dan juga pembubaran TPP serta TPD. Sekarang ini biaya proyek-proyek pembangunan pemerintah pusat diambil dari anggaran belanja sektoral departemen-departemen teknis pemerintah. Alokasi sumber daya pembangunan tersebut ditentukan di Jakarta. Praktek ini mencerminkan tingginya tingkat sentralisasi dalam perencanaan dan implementasi pembangunan di Indonesia dan telah menimbulkan ketidaksenangan di banyak propinsi atau daerah lainnya. Akan tetapi, praktek seperti ini dibenarkan atas dasar pemikiran bahwa perlu adanya realokasi dan distribusi sumber-sumber daya yang ada ke-27 propinsi, dan supaya transfernya aman dan terjamin sampai ke propinsi-propinsi yang lebih miskin. Kini ada usaha melalui Bapenas untuk menyusun suatu program yang dinamakan "sarlita" (sasaran lima tahun) sebagai usaha untuk menyesuaikan proyek-proyek sektoral dengan kebutuhan dan aspirasi regional.

Pada awal mulanya, dasar pemikiran dari perlakuan khusus terhadap Timor Timur selama ini ialah anggapan bahwa hanya

dengan membangun perekonomian Timor Timur segala persoalan yang ada akan terpecahkan. Dengan kata lain, pembangunan ekonomi dilihat sebagai sarana utama mengintegrasikan Timor Timur secara ekonomi maupun politik ke dalam negara kesatuan Indonesia.

Ada berbagai alasan untuk tidak melanjutkan lagi perlakuan khusus tersebut dalam tahun 1988. Argumentasi yang "terlihat" ialah bahwa perlakuan khusus tersebut hanya akan membuktikan ketidakmampuan pemerintah pusat dalam memecahkan problem Timor Timur. Argumentasi "logis"-nya ialah bahwa Problem Timor Timur pada hakekatnya merupakan suatu problem politik dan karenanya harus diselesaikan secara politik.

Pembangunan ekonomi hendaknya jangan -- barangkali malahan tidak dapat -- dijadikan alat untuk mencapai beberapa tujuan. Menurut pengamatan Joao Mariano de Sousa Saldanha (1994) pembangunan ekonomi yang diterapkan di Timor Timur telah gagal menaklukkan hati masyarakat Timor Timur. Bila pembangunan ekonomi tidak menciptakan solusi ekonomi yang akan mengarah ke solusi politik, pembangunan ekonomi itu sendiri memang memikat. Akan tetapi, Saldanha (1994) telah mengemukakan perlunya menyusun suatu strategi baru pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan sekarang ini tampaknya malahan akan memperburuk permasalahan; hal ini bukan lagi bagian dari pemecahan masalah tetapi malahan menjadi bagian dari masalah.

Ia mengusulkan suatu strategi baru pembangunan ekonomi sebagai bagian dari paket kebijakan yang mencakup negosiasi politis dengan Portugal dan pemberian oto-

nomi yang lebih besar (atau suatu "status khusus") pada propinsi tersebut. Jika demikian, pembangunan ekonomi menjadi lebih berarti bagi Timor Timur. Ini memang bukan suatu kondisi yang cukup -- tetapi jelas perlu -- untuk memecahkan problem Timor Timur, sekurang-kurangnya untuk mencegah agar jangan lepas kendali.

Tinjauan Singkat Pembangunan Ekonomi Timor Timur

Pencabutan perlakuan khusus dalam tahun 1988 tampaknya tidak menghambat prestasi pertumbuhan ekonomi Timor Timur. Sekiranya ada, laju pertumbuhan propinsi meningkat dari rata-rata 6,9% selama periode 1984-1987 menjadi 9,9% untuk periode 1988-1992. Namun laju pertumbuhan tersebut bukan diakibatkan oleh perubahan perlakuan. Seperti yang terlihat dalam Tabel 1, tingkat pertumbuhan yang terjadi dalam periode terakhir juga dialami oleh propinsi-propinsi tetangga, yakni Nusa Tenggara Ba-

rat dan Nusa Tenggara Timur, dan pada kenyataannya dialami pula oleh Indonesia secara keseluruhan.

Ketika propinsi -- Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Timor Timur -- merupakan propinsi yang paling rendah pendapatan per kapitanya. Ada sejumlah ciri-ciri yang sama di ketiga propinsi tersebut. Perlu untuk membandingkan pembangunan di salah satu dari ketiga propinsi tersebut dengan propinsi lainnya. Selama periode 1983-1993, Pendapatan Domestik Bruto Regional (PDBR) Timor Timur melampaui kedua propinsi lainnya: 7,1% dibanding 4,8% (Nusa Tenggara Barat) dan 3,9% (Nusa Tenggara Timur). Dalam 1983, pendapatan per kapita Timor Timur adalah 30% dari rata-rata pendapatan nasional dan lebih rendah dibandingkan kedua propinsi lainnya. Dalam tahun 1992, pendapatan per kapitanya meningkat antara 36 sampai 42% dari rata-rata pendapatan nasional dan dapat disamai sekurang-kurangnya oleh Nusa Tenggara Timur. Akan tetapi, propinsi ini tetap merupakan propinsi termiskin.

Tabel 1

LAJU PERTUMBUHAN EKONOMI -- NUSA TENGGARA BARAT, NUSA TENGGARA TIMUR, TIMOR TIMUR, 1987-1992 (Persentase Berdasarkan Harga Konstan 1983)

	Rata-rata 1984-1987	1988	1989	1990	1991	1992	Rata-rata 1988-1992
NTB	5,8	6,4	8,9	8,9	7,4	8,5	8,0
NTT	5,1	4,0	5,6	7,4	6,8	7,7	6,3
Timor Timur	6,9	4,0	5,6	7,4	6,8	7,7	9,9
Indonesia	5,1	5,8	7,5	7,2	7,0	6,5	6,8

Sumber: BPS, *Pendapatan Regional Propinsi-propinsi di Indonesia Menurut Asal Industri 1983-1990* (Agustus 1992) dan *Produk Domestik Bruto Regional Per Propinsi di Indonesia Menurut Asal Industri 1987-1992*.

Oleh karena itu, dilihat dari segi prestasi pertumbuhan, Timor Timur cukup baik. Tidak diragukan propinsi ini telah mengalami laju pertumbuhan yang cepat di bidang infrastruktur fisik. Telah diamati bahwa pertumbuhan fisik yang cepat ini telah menim-

bulkan pola pertumbuhan yang amat tidak seimbang dengan sektor produksi, khususnya sektor pertanian, tetap terbelakang dan amat belum mampu menciptakan lapangan kerja (Hadi Soesastro, 1989 dan 1994; Saldanha, 1994).

Tabel 2

PENDAPATAN PER KAPITA -- NUSA TENGGARA BARAT, NUSA TENGGARA TIMUR, TIMOR TIMUR, 1983-1992
(Ribuan Rupiah; Harga Sekarang dan Konstan 1983)

	1983		1992				Pertumbuhan Tahunan
			Sekarang		Konstan (1983)		%
NTB	179,7	(39,2)	539,0	(38,3)	274,9	(38,6)	4,8
NTT	173,4	(37,8)	489,8	(34,8)	245,5	(34,5)	3,9
Timor Timur	136,9	(29,8)	570,3	(40,5)	253,9	(35,7)	7,1
Indonesia	458,7	(100,0)	1.408,7	(100,0)	711,6	(100,0)	5,0

Sumber: Sama dengan Tabel 1.

Tabel 3

HASIL DOMESTIK KOTOR REGIONAL MENURUT ASAL INDUSTRI TERPILIH -- NUSA TENGGARA BARAT, NUSA TENGGARA TIMUR, 1987 DAN 1992
(Persentase, Berdasarkan Harga-harga Sekarang)

	Pertanian		Industri		Perdagangan		Trans & Kom		Pemerintah	
	1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992
NTB	51,0	45,8	2,7	2,8	15,7	17,3	7,7	9,0	11,0	11,2
NTT	53,0	46,9	2,0	2,0	11,8	12,0	7,7	9,4	15,8	19,4
Timor Timur	42,7	38,6	1,1	2,2	9,3	9,9	8,5	8,5	20,4	19,2
Indonesia	23,3	19,5	17,0	21,8	16,9	16,4	6,0	6,6	7,1	6,7

Sumber: BPS, *Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Per Propinsi di Indonesia Menurut Asal Industri 1987-1992* (Agustus 1994).

Tabel 4

DISTRIBUSI PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO TIMOR TIMUR
MENURUT ASAL INDUSTRI -- 1983-1993
(Persentase, Didasarkan atas Harga Sekarang)

	1983	1988	1993*
PERTANIAN	44,49	42,81	35,00
a. Hasil Pangan Pertanian	20,75	18,98	21,04
b. Hasil Non Pangan/Perkebunan	14,09	17,72	7,99
c. Ternak	8,99	5,41	4,90
d. Kehutanan	0,39	0,34	0,30
e. Perikanan	0,27	0,37	0,77
PERTAMBANGAN DAN PENGGALIAN			
BAHAN BANGUNAN	0,53	0,62	0,68
a. Pertambangan	-	-	-
b. Penggalian Bahan Bangunan	0,53	0,62	0,68
INDUSTRI MANUFAKTUR	1,25	1,56	2,56
a. Skala Besar dan Kecil	0,74	0,50	0,62
b. Industri Kecil dan Industri Rumah Tangga	0,51	1,06	1,93
PENGADAAN LISTRIK DAN AIR	0,63	0,77	1,05
a. Listrik	0,58	0,65	0,87
b. Pengadaan Air	0,05	0,12	0,18
KONSTRUKSI	12,26	12,64	17,09
PERDAGANGAN, RESTORAN DAN HOTEL	7,89	9,25	9,94
a. Grosir dan Pengecer	7,25	8,38	9,04
b. Rumah Makan	0,42	0,67	0,71
c. Hotel	0,22	0,20	0,19
TRANSPORTASI DAN KOMUNIKASI	5,19	8,21	8,30
a. Transportasi Darat	3,19	6,25	5,52
b. Transportasi Air dan Laut	0,57	0,54	0,73
c. Transportasi Udara	1,19	1,16	1,28
d. Komunikasi	0,24	0,26	0,77
PERBANKAN DAN LEMBAGA KEUANGAN LAINNYA	3,21	1,42	2,27
a. Bank	3,04	1,16	1,87
b. Asuransi	0,15	0,23	0,30
c. Koperasi	0,03	0,04	0,10
KEPEMILIKAN PEMUKIMAN	2,84	2,16	1,72
ADMINISTRASI PUBLIK & PERTAHANAN	20,83	19,50	20,28
JASA	0,87	1,06	1,11
a. Jasa Bisnis	0,03	0,06	0,05
b. Masyarakat & Sosial	0,10	0,15	0,28
c. Hiburan & Budaya	0,07	0,04	0,02
d. Pribadi & Rumah Tangga	0,68	0,81	0,76
PDRB	100,00	100,00	100,00

*Angka sementara

Sumber: Kantor Statistik Propinsi Timor Timur

Seperti dapat dilihat dari Tabel 3, andil pertanian dalam Pendapatan Bruto Regional per kapita hendaknya sama atau lebih tinggi sedikit dibandingkan laju pertumbuhan Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Oleh karena itu Saldanha (1994) membahas perlunya suatu "strategi yang mengarah ke pertanian dan penciptaan lapangan kerja". Perdagangan juga tampak terbelakang, jadi perlu adanya "marketisasi" yang lebih luas dan lebih cepat dalam kehidupan ekonomi mereka. Di lain pihak pemerintah tetap memainkan peran penting dalam bidang ekonomi, barangkali untuk memberikan lapangan kerja. Akan tetapi kemampuannya untuk mengembangkan diri terbatas.

Perubahan dalam distribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Timor Timur seperti tampak dalam Tabel 4, menunjukkan adanya stagnasi pengembangan sektor non pangan dan hasil perkebunan serta ternak, dua sektor yang menurut pendapat

orang merupakan keuntungan komparatif wilayah tersebut. Mengherankan bahwa sektor manufaktur -- terlebih industri rumah tangga dan industri skala kecil -- telah berkembang, namun potensinya masih tetap terbatas untuk beberapa waktu. Sektor pertambangan dan usaha pengumpulan bahan bangunan dipercaya memiliki potensi besar akan tetapi pertumbuhannya tetap lambat karena pihak investor swasta (baik asing maupun domestik) tetap ragu-ragu untuk datang ke Timor Timur.

Tabel 5 jelas memperlihatkan peran penting sektor publik dalam menciptakan pertumbuhan, dengan konsumsi pemerintah tetap menduduki seperempat dari PDRB propinsi. Investasi/pembentukan modal domestik bruto meningkat dari di bawah 20% PDRB di tahun 1987 menjadi 24% di tahun 1992. Impor propinsi tetap lebih tinggi dibanding eksportnya, namun "jurang perdagangan" kawasan telah menurun dari 18% PDRB di tahun 1987 menjadi 7% di tahun

Tabel 5

PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO MENURUT PENGELUARAN --
NUSA TENGGARA BARAT, NUSA TENGGARA TIMUR, TIMOR TIMUR 1987 dan 1992
(Persentase, Didasarkan atas Harga Sekarang)

	Konsumsi Swasta		Konsumsi Pemerintah		Investasi Kotor		Perubahan Saham		Ekspor Bersih	
	1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992
NTB	68,0	61,1	15,2	16,8	20,2	25,8	3,2	10,3	-6,6	-14,0
NTT	73,5	65,2	19,3	23,2	13,2	17,8	8,1	5,0	-14,1	-11,2
Timor Timur	79,9	58,0	23,3	25,1	19,0	24,4	-4,1	-0,5	-18,1	- 7,0
Indonesia	57,7	53,0	9,4	9,6	24,8	27,3	6,5	7,3	1,5	2,7

Sumber: BPS, *Produk Domestik Regional Bruto Propinsi-propinsi di Indonesia Menurut Pengeluaran 1987-1992* (Oktober 1994).

1992. Dari segi ini penampilan Timor Timur jauh lebih baik dibanding Nusa Tenggara Barat ataupun Nusa Tenggara Timur.

Penurunan jurang perdagangan kawasan tidaklah harus diartikan sebagai pengurangan "jurang investasi-tabungan dalam sektor publik". Dalam tahun 1991, misalnya, jumlah subsidi dan kontribusi pemerintah pusat untuk membiayai anggaran belanja pemerintah daerah (Tingkat I dan II) berjumlah sepertiga dari PDRB propinsi Timor Timur.

Pencabutan perlakuan khusus di tahun 1988 tampaknya tidak memberi efek negatif dalam proses transfer sumber-sumber daya ke Timor Timur. Dalam tahun 1991/1992 pengeluaran anggaran pemerintah daerah Timor Timur per kapita masih dua kali lipat pengeluaran nasional rata-rata. Sebagai perbandingan, pengeluaran Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur per kapita kira-kira sama dengan pengeluaran rata-rata nasional (Tabel 6). Akan tetapi pendapatan asli daerah (PAD) di tiga propinsi ini sekitar setengah rata-rata pendapatan nasional (Tabel 7).

Di Timor Timur, PAD-nya sekitar 4% dari penghasilan total pemerintah daerah; sedangkan di Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur PAD-nya berjumlah sekitar 8% sampai 12% total penghasilan pemerintah daerah. Tidak jelas apakah target sebesar 10% atau semacam itu untuk PAD Timor Timur cukup masuk akal atau tidak. Tidak mengherankan bila Timor Timur dan banyak propinsi lainnya tetap menggantungkan sumber-sumber dayanya pada pemerintah pusat.

Tabel 8 menampilkan anggaran belanja Pemda Tingkat I dan II Timor Timur untuk tahun anggaran 1991/1992 yang telah dikonsolidasikan. Dalam tabel tersebut tampak bahwa sekitar 57% pengeluaran pembangunan dibelanjakan untuk Pemda Tingkat II. Proporsi yang dibelanjakan di Tingkat II berbeda-beda menurut sektor: Sektor-sektor perdagangan dan koperasi, tenaga kerja dan transportasi, perumahan dan pemukiman umum, serta pembangunan regional merupakan sektor yang secara dominan ditangani oleh Pemda Tingkat II, di mana masalah

Tabel 6

PENGELUARAN PEMERINTAH DAERAH -- NUSA TENGGARA BARAT, NUSA TENGGARA TIMUR DAN TIMOR TIMUR, 1991/1992 (Ribuan Rupiah)

	Tingkat I	Tingkat II	Keseluruhan	Per Kapita
NTB	57.103.564	117.734.098	174.837.662	51,2
NTT	62.444.005	182.167.150	244.611.155	74,2
Timor Timur	39.476.140	65.665.140	105.131.937	138,1
Semua Propinsi	5.664.624.322	5.013.439.094	10.678.063.416	61,2

*Dikurangi subsidi pada Pemda Tingkat II

Sumber: BPS, *Statistik Keuangan Pemda Tingkat I 1989/1990-1992/1993* (Agustus 1994) dan *Statistik Keuangan Pemda Tingkat II 1988/1989-1991/1992* (Oktober 1993).

Tabel 7

PENDAPATAN ASLI PEMERINTAH DAERAH NUSA TENGGARA BARAT,
NUSA TENGGARA TIMUR, TIMOR TIMUR, 1991/1992
(Ribuan Rupiah)

	Tingkat I	Tingkat II	Total	Per Kapita
NTB	11.006.909	10.225.101	21.232.010	6,2
NTT	10.359.765	10.221.130	20.580.895	6,2
Timor Timur	3.407.937	1.152.308	4.560.245	6,0
Semua Propinsi	1.602.926.904	701.643.783	2.304.570.687	13,2

Sumber: Sama dengan Tabel 6.

Tabel 8

ANGGARAN BELANJA PEMDA TINGKAT I DAN II TIMOR TIMUR -- 1991/1992 (Ribuan Rupiah)

	Nilai	Distribusi (%)	Tingkat II (%)
PENDAPATAN	115.398.054	100,0	59,7
Saldo tahun lalu	4.125.006	3,6	20,8
PAD	4.560.245	4,0	25,3
Andil Pajak dan Non Pajak	2.670.341	2,3	57,0
Subsidi dan Kontribusi	104.042.462	90,2	62,8
PENGELUARAN	105.131.937		62,5
Aktiva	42.321.171		70,6
Pembangunan	62.810.766	100,0	57,0
- Pertanian dan Irigasi	6.594.514	10,5	45,8
- Industri	418.026	0,7	58,7
- Pertambangan dan Energi	444.968	0,7	24,0
- Transportasi dan Turisme	24.334.787	38,7	62,8
- Perdagangan dan Koperasi	232.403	0,4	100,0
- Manpower dan Transmigrasi	158.304	0,3	91,3
- Pembangunan Daerah	2.911.055	4,6	86,2
- Agama	618.000	1,0	-
- Pendidikan dan Kebudayaan Pemuda	8.797.873	14,0	72,2
- Kesehatan dan Kesejahteraan	6.057.570	9,6	70,8
- Perumahan dan Pemukiman Umum	731.392	1,2	91,7
- Hukum	54.290	0,1	-
- Keamanan dan Pertahanan Nasional	1.227.309	2,0	-
- Informasi dan Komunikasi	640.673	1,0	2,5
- Iptek dan Riset	184.371	0,3	-
- Aparat Negara	8.295.062	13,2	31,5
- Pengembangan Bisnis	637.350	1,0	6,5
- Sumber Daya dan Lingkungan	480.819	0,8	55,1

Sumber: Sama dengan Tabel 6.

agama, hukum, keamanan dan pertahanan nasional, serta juga iptek dan riset secara eksklusif berada dalam wewenang Pemda Tingkat I.

Distribusi sektoral anggaran belanja pembangunan pemerintah daerah tampaknya mencerminkan prioritas pembangunan yang telah dirancang oleh propinsi sebagaimana ditunjukkan dalam Repelita Daerah. Dalam anggaran 1991/1992 yang telah dikonsolidasikan, enam sektor yang diprioritaskan adalah: (1) transportasi dan turisme (38,7% dari pengeluaran belanja pembangunan keseluruhan); (2) pendidikan kaum muda dan kebudayaan (14%); (3) aparat pemerintah (13,2%); (4) pertanian dan irigasi (10,5%); (5) kesehatan dan kesejahteraan (9,6%); dan (6) pembangunan daerah (4,6%).

Akan tetapi anggaran belanja pembangunan pemerintah daerah hanyalah setengah dari seluruh pengeluaran proyek pembangunan di Timor Timur, karena jumlah anggaran pembangunan sektoral pemerintah pusat di Timor Timur sama besar atau malahan lebih besar dibanding anggaran belanja pembangunan pemerintah daerah.¹ Penentuan prioritas, perencanaan dan implementasi anggaran pembangunan sektoral pemerintah pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat tetapi dalam cara yang terfragmentasikan, artinya oleh masing-masing departemen. Yang menjadi persoalan ialah bagaimana mengoptimalkan pemakaian sumber daya publik (baik yang lokal maupun pusat) yang ada di jantung ekonomi politik pembangunan Timor Timur (Soesastro, 1994).

Menuju Penanganan Khusus Jenis Kedua untuk Timor Timur

Masalah ekonomi politik pembangunan Timor Timur berpusat pada masalah apakah keputusan untuk mencabut kembali "penanganan khusus" (dari 1976 sampai 1988) yang diganti dengan pendekatan "penanganan sama" harus diubah dan mulai dikenalkan suatu penanganan khusus jenis baru.

Telah banyak dikemukakan berbagai pemikiran dalam beberapa tahun terakhir ini dan semuanya itu telah dibahas oleh Saldanha (1994). Saldanha sendiri telah menyusun kerangka unsur-unsur perlakuan khusus atau status khusus untuk Timor Timur. Ia mengakui bahwa dapat tidaknya usul tersebut diterima oleh pemerintah pusat tergantung dari daya konsultasi dan diskusi intensif dan ditentukan pula oleh faktor waktu. Semakin banyaknya seruan untuk pemberian "otonomi" yang lebih besar pada Timor Timur tampaknya secara mengejutkan telah memperoleh tanggungan dari pemerintah pusat. Dalam seruannya untuk memperoleh otonomi yang lebih besar, Gubernur Abilio Jose Osorio Soares berpendapat bahwa kebijakan yang tersentralisasikan tidak akan mungkin mengentaskan kemiskinan di Timor Timur dan wilayah timur lainnya sampai ke akar-akarnya (*Jakarta Post*, 22 November 1993). Akan tetapi, terlalu sederhana untuk mengharapkan bahwa pemberian otonomi akan otomatis memecahkan permasalahan yang ada.

Dalam acara dengar pendapat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Komisi I), Menteri Luar Negeri Ali Alatas menegaskan bahwa dibanding dengan propinsi-propinsi lain, Timor Timur sudah menikmati lebih banyak privilese. Dikatakannya pula bahwa sesungguhnya

¹Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bappeda Timor Timur pada tanggal 1 Februari 1995.

guhnya Timor Timur sudah memiliki otonomi dalam arti substansial, akan tetapi tuntutan-tuntutan tersebut tampaknya lebih terfokus pada "hal yang tidak esensial, seperti status wilayah khusus" (*Jakarta Post*, 16 September 1994). Bahkan Presiden Soeharto sendiri telah bereaksi terhadap seruan-seruan tersebut dan telah mengumumkan kebijakan pemerintah untuk tidak menganugerahkan otonomi khusus pada propinsi Timor Timur, suatu jenis otonomi yang berbeda dengan otonomi yang dinikmati oleh propinsi-propinsi lainnya (*Suara Pembaruan*, 18 September 1994).

Dalam merancang suatu pola pembinaan khusus untuk Timor Timur, tampaknya amat tidak tepat bila orang mengacu pada daerah-daerah khusus lainnya seperti Yogyakarta dan Aceh, baik secara politis maupun substantif. Secara politis, karena status semacam itu diberikan 50 tahun yang lalu dalam konteks sejarah yang khusus pula. Secara substantif, status khusus yang diberikan pada daerah ini secara riil tidak memiliki arti sama sekali.

Oleh karena itu disarankan bahwa acuan yang lebih tepat barangkali adalah Batam dengan Otoritas Pembangunannya. Banyak pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman Batam mengenai apa yang tidak boleh dilakukan dan bagaimana, dan orang perlu menyadari bahwa pengelolaan Batam dihadapkan dengan banyak problem birokratis dan administratif, baik pada tingkat kebijakan maupun tingkat implementasinya.

Akan tetapi, ide mengenai Otoritas Pembangunan Timor Timur dengan memanfaatkan preseden Batam, hendaklah diteliti dengan serius.

"Penanganan khusus jenis kedua" yang akan diterapkan pada Timor Timur dapat disusun atas dasar ide Otoritas Pembangunan yang mencakup Kantor Gubernur dan Badan Perencanaan Daerah (Bappeda), yang bijaksana dari segi kebijakan dan administrasi karena terkait langsung dengan divisi khusus Bappenas. Sistem pengiriman-nyapun hendaknya didasarkan atas aparat pemerintah daerah yang dibantu oleh para ahli dari departemen-departemen teknis dalam kapasitas mereka selaku konsultan, dan dalam kerja sama dengan berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat yang berorientasikan pembangunan, baik yang nasional maupun asing. Usulan yang lebih sederhana ini lebih mungkin diterima oleh para penguasa di Jakarta.

KEPUSTAKAAN

- Saldanha, Joao Mariano de Sousa. 1994. *The Political Economy of East Timor Development*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soesastro, Hadi. 1989. East Timor: Questions of Economic Viability. Dalam Hal Hill (eds.), *Unity and Diversity -- Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Singapore: Oxford University Press.
- Soesastro, Hadi. 1994. Foreword. Dalam Saldanha (1994).

Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan: Dominasi Pengendalian Masyarakat Atas Pengawasan Sosial, Kasus di Pedesaan Ende, Flores

M.T. Felix Sitorus

Pendahuluan

DISKUSI mengenai penyebab kemiskinan di pedesaan Indonesia sejauh ini menunjuk pada faktor-faktor alami merujuk pada kondisi keterbatasan jumlah atau mutu sumber daya alam serta teknologi pendayagunaannya, sehingga membawa implikasi kemiskinan bagi penduduk yang mendasarkan nafkah padanya. Gejala ini disebut kemiskinan alami. Sedangkan faktor struktural yang merujuk pada kondisi struktur sosial membatasi peluang ekonomi bagi golongan sosial tertentu, sehingga golongan itu mengalami kemiskinan. Gejala ini disebut kemiskinan struktural (Sinaga dan White, 1984: 142-4). Dalam kenyataan mungkin saja golongan sosial di suatu wilayah pada masa tertentu mengalami sekaligus kemiskinan alami dan struktural.

Dalam konteks pembangunan yang antara lain dicirikan teknologi unggul, kajian sebab-musabab kemiskinan lebih tepat dipumpunkan (dipusatkan) pada faktor struktural dibanding pada faktor alami. Alasan-

nya, faktor keterbatasan alami sampai taraf tertentu dapat saja diatasi dengan memanfaatkan keunggulan teknologi. Namun pemecahan masalah semacam itu tidak akan memberi manfaat yang merata, kecuali jika hambatan struktural telah diatasi terlebih dahulu, atau jika upaya mengatasi hambatan alami itu tidak bersifat mengukuhkan atau menimbulkan hambatan struktural.

Pertanyaan mendasar kemudian adalah mengapa dan bagaimana struktur sosial membatasi peluang ekonomi bagi golongan sosial tertentu sehingga mengalami kemiskinan. Terdapat berbagai pendekatan untuk menjawab pertanyaan ini. Di sini hendak digunakan konsepsi proses pembangunan sebagai kerangka acuan. Dalam hal ini proses pembangunan secara ideal dipahami sebagai proses dialog antara kekuatan "pengendalian masyarakat" (*social engineering*) oleh pemerintah dan kekuatan "pengawasan sosial" (*social control*) oleh rakyat. Hipotesa pengarah bagi kajian ini adalah bahwa gejala kemiskinan struktural pada segolongan masyarakat dapat diterangkan sebagai implikasi dari proses pembangunan yang bersifat monolog, di mana kekuatan pengendalian

masyarakat tampil mendominasi kekuatan pengawasan sosial. Dominasi tersebut membawa implikasi berupa terbentuknya struktur sosial baru yang tidak mencerminkan keadilan bagi setiap golongan dalam masyarakat. Dari segi peluang ekonomi, struktur sosial baru itu menguntungkan bagi golongan sosial tertentu tetapi sebaliknya merugikan bagi golongan lainnya.

Untuk menjelaskan maksud tadi, kajian ini dipilah ke dalam empat bagian. Setelah bagian ini pada bagian kedua disajikan suatu pemikiran teoritis mengenai hubungan gejala kemiskinan struktural dan pengendalian masyarakat serta pengawasan sosial. Berdasarkan pemikiran teoritis itu, pada bagian ketiga kemudian disajikan kasus empiris kemiskinan struktural di pedesaan Ende, Flores NTT. Kajian ini diakhiri dengan sejumlah butir kesimpulan berikut implikasi praktisnya.

Pengendalian Masyarakat, Pengawasan Sosial, dan Kemiskinan Struktural

Upaya merumuskan kaitan teoritis antara gejala kemiskinan struktural di satu sisi dan gejala pengendalian masyarakat serta gejala pengawasan sosial di lain sisi, harus dimulai dengan penjelasan konsepsional mengenai kedua gejala sosial terakhir tersebut. Merujuk pada uraian Susanto-Sunario, pengendalian masyarakat sebenarnya adalah bentuk pengawasan sosial formal, dengan dukungan alat bantu seperti sanksi hukum atau kekuasaan. Semakin maju suatu masyarakat, semakin berhimpitlah pengendalian masyarakat dengan pengendalian oleh pemerintah. Karena itu, dewasa ini analisis pe-

ngendalian masyarakat dipumpunkan pada kebijaksanaan dan tindakan pemerintah terhadap masyarakat, termasuk seluruh kegiatan pembangunan nasional. Ia dilihat sebagai wujud upaya pemerintah untuk membentuk sistem sosial tertentu secara relatif cepat, mudah, dan sistematis (Susanto-Sunario, 1990: 7, 14 dan 1989: 141).

Sebaliknya pengawasan sosial adalah bentuk pengendalian masyarakat yang tidak formal. Menurut K. Young, konsep pengawasan sosial mengacu pada "perilaku kelompok" (*group conduct*) yang ditujukan pada usaha pengadaan konformitas, solidaritas, dan kelangsungan hidup kelompok dalam masyarakat (Susanto-Sunario, 1990: 14 dan 1989: 51, 141). Perilaku kelompok itu, sebagaimana dikemukakan W.G. Sumner, ditentukan antara lain oleh adat (*folkways*), salah satu komponen pokok pengawasan sosial dalam kelompok (Susanto-Sunario, 1989: 51).

Kekuatan adat sebagai komponen pengawasan sosial terwujudkan terutama dalam kawasan pemerintahan dan perekonomian masyarakat. Hal ini teramati pada praktek ekonomi-politik (*political-economy*) dalam masyarakat atau persekutuan hukum adat. Struktur sosial persekutuan hukum adat lazimnya mencakup golongan elite adat dan masyarakat biasa. Elite adat adalah golongan yang berkuasa (memerintah) dan memegang hak milik atas tanah adat (aset ekonomi). Sedangkan rakyat biasa adalah golongan yang dikuasai (diperintah) dan tidak memegang hak milik atas tanah adat. Namun hal ini tidak berarti bahwa golongan rakyat biasa terjauhkan dari akses terhadap tanah. Sistem pemerintahan adat memberi jaminan dalam hal ini. Salah satu fungsi pemerintahan adalah penyejahteraan rakyat dan hal ini diwujudkan dalam bentuk pemberian hak

pakai, hak petik hasil, hak sakap, dan hak sewa tanah bagi golongan rakyat biasa. Hal ini dari satu sisi dapat dipandang sebagai upaya pengadaan konformitas dan solidaritas demi kelangsungan hidup persekutuan. Dengan upaya semacam itu, resiko disintegrasi juga ditekan menjadi serendah mungkin, karena setiap golongan masyarakat memiliki peluang ekonomi yang relatif adil. Dalam konteks sosial semacam ini gejala kemiskinan struktural tidak muncul sebagai persoalan yang serius.

Adat sesungguhnya mengandung kekuatan untuk mengatasi masalah-masalah struktural dalam suatu masyarakat. Studi Taum (1994: 408) di Flores Timur misalnya menyimpulkan bahwa sistem birokrasi dan kekuasaan tradisional (pola adat) menunjuk pada kecenderungan pembentukan "organisasi bersama" yang lebih kohesif dan efektif untuk mengatasi kelemahan struktural dalam masyarakat. Studi Lawang di pedesaan Manggarai, Flores juga menyebutkan bahwa dalam struktur masyarakat adat (asli) sistem pertanian dan peternakan mengandung mekanisme internal yang mencegah kemungkinan melebarnya jurang antara golongan yang memiliki dan yang tidak memiliki aset ekonomi (Lawang, 1989: 103). Namun, berbagai keunggulan adat itu umumnya kurang atau bahkan tidak mendapat tempat yang layak dalam kerangka pembangunan nasional, sepanjang kerangka tersebut mengacu pada paradigma modernisasi.

Dalam konteks modernisasi terdapat pandangan yang menganggap bahwa pemu-
 daran unsur-unsur kebudayaan tradisional merupakan biaya tak tetap (*variable cost*) yang harus dibayar demi kelangsungan transformasi sosial menuju kebudayaan modern. Sehubungan dengan ini diajukan suatu pandangan yang menggariskan bahwa da-

lam upaya mencari alternatif terhadap struktur wewenang tradisional (*traditional authority*), mustahil mendamaikan basis legitimasi tradisional dengan basis rasionalisme atau materialisme ideologi pembaruan seperti borjuisme atau sosialisme (Turk, 1982: 260).

Pendapat modernisme tadi kemudian menggariskan bahwa wewenang tradisional tidak dapat bertahan dalam konteks struktur wewenang modern. Hal ini ditandai antara lain oleh:

- (a) dominasi pemikiran dan cara berpikir sekuler atas pemikiran yang bersifat ideologis/agamis;
- (b) dominasi individualisme atas kolektivisme;
- (c) dominasi basis prestasi (*achievement*) atas basis askripsi dalam pencapaian jenjang status sosial;
- (d) inovasi teknologi memajukan kegiatan ekonomi padat modal sebagai pengganti ekonomi padat kerja;
- (e) barang dan jasa bertambah bagi golongan tertentu atas beban biaya golongan lainnya; dan
- (f) produktivitas yang tinggi dan meningkat merangsang konflik etnosentris antar golongan yang berbeda atau antara golongan dan individu anggotanya (Turk, 1982: 260).

Proposisi modernisme ini jelas didasarkan pada suatu prasangka bahwa kebudayaan tradisional bersifat anti pembaruan, sehingga tidak cocok dengan ideologi modernisasi. Karena itu dalam proyek modernisasi atau program pembangunan, tidak ada tempat bagi unsur-unsur kebudayaan tradisional. Dengan anggapan seperti ini pemerintah sebagai agen modernisasi kemudian merancang dan melaksanakan sendiri pembangun-

an, tanpa melibatkan unsur masyarakat. Inilah yang dikenal sebagai pendekatan "atas-ke-bawah" (*top-down*) dalam pembangunan. Sejarah pembangunan pedesaan Indonesia dalam sebagian besar masa Orde Baru, sebagaimana dikatakan Sayogyo (1991: 58), diwarnai oleh dominasi pendekatan seperti ini.

Pendekatan "atas-ke-bawah" itu mensubordinasikan konteks lokal terhadap keinginan pemerintah nasional. Wujudnya adalah berbagai program pembangunan yang tidak selalu bersambung pada kepentingan setiap golongan dalam masyarakat pedesaan. Masalah ini terjadi karena pendekatan yang mementingkan inisiatif nasional (*modern*) itu telah mengabaikan inisiatif lokal (*tradisional*), yaitu kemampuan masyarakat untuk mandiri dengan berpegang pada paradigma adat. Padahal sebelum paradigma modernisasi ditampilkan sebagai alternatif, adat sejak lama telah diterima sebagai paradigma penyelenggaraan kehidupan sosial pedesaan.

Dalam konteks pendekatan "atas-ke-bawah" itu pembangunan kemudian tidak lagi berlangsung sebagai proses dialog, melainkan proses monolog di mana kekuatan pengendalian masyarakat tampil dominan atas kekuatan pengawasan sosial. Dalam proses dominasi itu beragam kekuatan sosial dalam masyarakat dicegah atau dibatasi perkembangannya. Adat, suatu kekuatan pengawasan sosial asli, umumnya termasuk jenis kekuatan sosial yang dibatasi perkembangannya atau disubordinasikan terhadap pengendalian sosial.

Dalam konteks pembangunan pedesaan di Indonesia, dominasi kekuatan pengendalian masyarakat oleh pemerintah atas kekuatan pengawasan sosial oleh masyarakat,

harus dipahami dalam konteks stabilisasi politik dan ekonomi pasca-Gerakan 30 September 1965. Dalam suatu studi hubungan negara dan petani dalam masa Orde Baru, Trijono (1994: 78-9) menguraikan bahwa setelah peristiwa kudeta yang gagal tahun 1965 itu, pemerintah Orde Baru tampil dengan prioritas stabilisasi politik dan ekonomi. Di pedesaan upaya stabilisasi ini terwujud dalam dua langkah pokok pengendalian masyarakat yaitu, pertama, strategi "massa mengambang" (*the floating mass strategy*) yang menutup peluang bagi kekuatan sosial apa pun, selain kekuatan pemerintah, untuk mengatur kehidupan politik dan ekonomi pedesaan. Langkah kedua adalah strategi pembangunan pertanian yang berorientasi pada pencapaian swasembada pangan beras, mengingat beras adalah komoditi yang menentukan pencapaian bukan saja stabilitas ekonomi tetapi juga stabilitas politik.

Hubungan negara dan petani di masa Orde Baru dengan demikian diwarnai oleh dominasi pengendalian pemerintah terhadap perilaku petani, agar yang terakhir ini memusatkan perhatian semata-mata pada ikhtiar teknis dan ekonomis untuk meningkatkan produksi pertanian (beras). Ruang sosial politik untuk mengembangkan perilaku sosial dan politik mereka dibatasi. Melalui langkah-langkah seperti itu, pemerintah bermaksud mengendalikan perilaku petani agar tidak keluar dari ruang ekonomi. Upaya pengendalian ini, yang kemudian dikenal sebagai Revolusi Hijau, mencakup langkah-langkah birokratisasi lembaga-lembaga sosial desa dan kapitalisasi sistem ekonomi produksi pertanian (Trijono, 1994: 79).

Upaya pemerintah Orde Baru mengendalikan perilaku petani, golongan mayoritas masyarakat pedesaan, telah mencapai hasil jika ukurannya adalah pencapaian swasem-

bada pangan dan komersialisasi pertanian. Pada tahun 1984, Indonesia tercatat telah mencapai swasembada beras (151 kg/kap./thn). Pada saat itu usaha pertanian pangan di pedesaan juga telah berkembang menjadi usaha komersial yang cenderung padat modal.

Namun di balik keberhasilan itu, berbagai laporan penelitian mengenai Revolusi Hijau menunjukkan gejala memudarnya eksistensi beragam pranata kesejahteraan asli, sejalan dengan menguatnya gejala kapitalisasi di pedesaan (Collier dan Soentoro, 1978). Yang paling mencolok dalam hal ini adalah memudarnya pranata-pranata asli yang tadinya memberi jaminan penghasilan yang memadai bagi golongan penduduk yang kurang atau tidak menguasai aset utama produksi pertanian yaitu tanah. Golongan petani besar cenderung melepaskan diri dari ikatan-ikatan adat yang mengharuskan mereka memberi peluang ekonomi bagi golongan petani kecil dan tunakisma. Dengan demikian eksistensi adat telah memudar sebagai kekuatan pengawasan sosial yang tadinya mampu menjamin peluang ekonomi yang relatif adil dalam masyarakat. Gejala stratifikasi sosial yang semakin tajam (Hayami dan Kikuchi, 1987) atau bahkan kecenderungan polarisasi sosial antara golongan petani besar dan golongan petani kecil serta tunakisma di pedesaan, adalah wujud struktur sosial baru setelah memudarnya eksistensi adat.

Pada titik inilah gejala kemiskinan struktural tampil secara meluas ke permukaan. Berbagai hasil studi menunjukkan bahwa modernisasi teknologi dan kapitalisme ekonomi produksi pertanian ternyata hanya mungkin dilakukan secara menguntungkan, apabila petani menguasai areal sawah yang cukup luas (Sayogyo, 1973). Dengan demi-

kian, manfaat terbesar modernisasi dan kapitalisasi pertanian itu jelas dinikmati oleh golongan petani besar. Ini berarti bahwa peluang ekonomi di sektor pertanian jauh lebih besar bagi golongan petani besar dibanding golongan petani kecil dan tunakisma. Akibatnya, golongan tersebut terakhir ini menjalankan strategi nafkah ganda dengan cara memasuki sektor luar-pertanian. Akan tetapi di sektor luar-pertanian ini pun, peluang ekonomi sebenarnya tetap lebih besar bagi petani besar karena golongan ini memiliki relatif surplus produksi pertanian sebagai sumber modal. Jelas di sini bahwa gejala kemiskinan struktural menunjuk pada ketimpangan antar golongan dalam hal akses peran serta terhadap proses dan hasil pembangunan.

Berdasar uraian di atas, kini dapatlah dirumuskan hubungan antara gejala kemiskinan struktural, pengendalian masyarakat, dan pengawasan sosial. Pertama, eksistensi adat sebagai kekuatan pengawasan sosial dalam masyarakat pedesaan, secara tradisional telah memungkinkan peluang ekonomi yang relatif adil bagi golongan petani besar dan golongan tunakisma ataupun petani kecil. Dalam kondisi seperti itu gejala kemiskinan struktural tidak mencolok di pedesaan.

Kedua, dominasi pengendalian masyarakat oleh pemerintah, khususnya berkaitan dengan perekonomian desa, di satu sisi telah mendorong komersialisasi atau kapitalisasi pertanian, tetapi di sisi lain telah membawa implikasi memudarnya kekuatan adat sebagai elemen pengawasan sosial. Hal ini ditandai oleh memudarnya ikatan-ikatan tradisional berupa ragam pranata kesejahteraan asli akibat tekanan ikatan-ikatan rasional-komersil.

Ketiga, seiring dengan berkembangnya ikatan-ikatan rasional-komersial di pedesaan, struktur sosial mengalami perubahan, ditandai dengan jarak sosial dan ekonomi yang semakin jauh antara golongan petani besar dan golongan petani kecil dan tunakisma. Melalui ikatan-ikatan rasional komersial, golongan petani bertanah luas memperoleh manfaat ekonomi yang jauh lebih besar dari komersialisasi atau kapitalisasi pertanian, dibanding golongan petani kecil dan tunakisma. Peluang ekspansi kegiatan ekonomi baik di lingkungan sektor pertanian maupun ke sektor luar-pertanian jauh lebih terbuka bagi golongan petani besar dibanding bagi golongan petani kecil dan tunakisma. Dengan demikian, sumber dan tingkat pendapatan menjadi terbatas bagi golongan petani kecil dan tunakisma sehingga, dalam perbandingan dengan golongan petani besar, mereka mengalami kondisi kemiskinan ekonomi. Inilah yang disebut sebagai kemiskinan struktural.

Kemiskinan Struktural: Kasus di Pedesaan Ende¹

Penggambaran gejala kemiskinan di pedesaan Ende dapat dimulai dengan mengutip angka-angka resmi pemerintah yang dikeluarkan Kantor Statistik setempat. Menurut data statistik kabupaten (Kantor Statistik, 1991), jumlah penduduk miskin di Kabupaten Ende pada tahun 1987 tercatat sebesar

30,7% (69.531 jiwa) dari total penduduk (223.482 jiwa). Angka ini cukup jauh terpaut di atas angka NTT (24,5%) pada tahun yang sama, dan merupakan urutan keempat dari lima kabupaten dengan jumlah penduduk miskin terbesar (30% ke atas) di NTT. Jika membandingkan desa dengan kota, maka secara persentase jumlah penduduk miskin lebih kecil di desa (30,4%) dibandingkan di kota (32,7%). Tetapi, secara absolut jumlah penduduk miskin di desa (57.969 jiwa) jauh lebih besar atau sekitar lima kali lipat dari jumlah di kota (11.562 jiwa).

Golongan sosial manakah yang mengalami kemiskinan di desa dan kota? Dengan basis data tahun 1987, Kantor Statistik Kabupaten Ende telah melakukan identifikasi menggunakan angka pendapatan di bawah Rp10.000/kapita/bulan sebagai indikator (garis kemiskinan). Melalui cara itu diketahui bahwa golongan miskin di pedesaan terutama adalah penduduk yang mencari nafkah di bidang pertanian (20,2%) dan perdagangan (21%), sedangkan di kota terutama adalah mereka yang mencari nafkah di bidang perdagangan (10%). Berdasar perhitungan ini dapat disimpulkan, bahwa penduduk miskin di Kabupaten Ende terutama adalah masyarakat petani di pedesaan. Dalam kenyataannya petani juga melakukan kegiatan dagang dalam rangka strategi nafkah ganda.

Angka-angka resmi pemerintah tadi dikuatkan oleh penilaian subyektif beragam unsur masyarakat (pejabat, aktivis sosial, dan anggota masyarakat umum) di Ende. Masyarakat umumnya menyadari dan mengakui kondisi kemiskinan tersebut. Untuk konteks pedesaan khususnya mereka memberi pengakuan tentang kemiskinan itu dengan mengungkapkan sejumlah indikator

¹Uraian pada bagian ini terutama didasarkan pada arsip "Catatan Harian" (Catatan Penelitian) milik penulis dan milik Alexander Weka (alm.), hasil penelitian selama hampir sebulan di Kabupaten Ende. Penelitian tersebut merupakan bagian dari suatu penelitian lebih luas yang dilakukan Pusat Studi Pembangunan IPB pada paruh kedua tahun 1991 di empat kabupaten (Ende, Sumba Barat, Kupang, TTS) di NTT.

berikut:

- (a) jumlah dan mutu makanan kurang terjamin (gejala musiman); dominasi ubi kayu dalam susunan pangan adalah tanda kemiskinan (susunan pangan "normal" didominasi jagung);
- (b) kondisi perumahan tidak memadai (sempit, tidak terurus, bahan bangunan sudah hampir lapuk);
- (c) tingkat pemilikan ternak (sapi, kerbau, kuda, kambing, babi) dan penguasaan tanah (sawah dan lahan kering) rendah; dan
- (d) tingkat pendidikan anak rendah karena tidak mampu menyekolahkan ke jenjang sekolah lanjutan.

Dengan anggapan bahwa hambatan alami (ekologis) dapat diatasi dengan keunggulan teknologi, di sini analisis mengenai kemiskinan di pedesaan Ende dipusatkan pada gejala kemiskinan yang berpangkal pada masalah-masalah struktural. Adat di pedesaan Ende sejak lama sesungguhnya telah berfungsi sebagai kekuatan pengawasan sosial yang memungkinkan perolehan peluang ekonomi secara relatif adil bagi semua golongan masyarakat. Namun sebagaimana nanti terlihat, dominasi kekuatan pengendalian masyarakat oleh pemerintah, khususnya di bidang pembangunan sistem pemerintahan dan perekonomian desa, telah mereduksi kekuatan adat tersebut. Bersamaan dengan mudarnya kekuatan adat, program pembangunan sistem pemerintahan dan perekonomian desa, di luar rencana, telah memihak golongan elite desa, bahkan membuka peluang bagi elite untuk menekan golongan bawah. Artinya program pembangunan yang pada hakekatnya bertujuan menanggulangi kemiskinan, pada taraf tertentu justru mengukuhkan gejala kemiskinan struktural. Inilah yang hendak dikaji di sini berdasar-

kan studi kasus di sebuah desa peserta Proyek IDT, yaitu Desa Watutana (*pseudonim*), Kecamatan Wolowaru, Kabupaten Ende. Dari kajian ini akan lebih jelas tampak siapa yang miskin dan bagaimana kaitan antara kemiskinan mereka dengan proses pembangunan.

Intervensi Pola Pemerintahan Desa

Dari segi kekuasaan (*power*) dan pemilikan tanah, struktur sosial desa Watutana mencakup dua golongan masyarakat, yaitu golongan elite adat (*mosalaki, riabewa*) dengan keturunannya (garis laki-laki) dan golongan masyarakat biasa. Golongan pertama adalah elite penguasa yang memegang hak milik atas tanah (tanah adat). Golongan kedua umumnya adalah pendatang yang menjalin hubungan afinitas dengan elite adat. Golongan ini tidak menyandang hak milik atas tanah adat (komunal).

Golongan miskin di Desa Watutana terutama adalah golongan masyarakat biasa yang umumnya menyandang status petani kecil dan tunakisma. Proses "pemiskinan" golongan tersebut ternyata untuk sebagian berpangkal pada intervensi pemerintah di bidang tata pemerintahan desa. Tanpa disadari sebelumnya tata pemerintahan yang diterapkan sebagai pengganti pola pemerintahan adat, ternyata pada taraf tertentu berdampak menjauhkan golongan tadi dari akses terhadap tanah. Akibatnya, golongan tersebut dihadapkan pada masalah kemiskinan.

Proses penjarahan golongan petani kecil dan tunakisma dari akses terhadap tanah akibat intervensi pemerintah terhadap tatanan pemerintahan desa, telah terjadi semenjak masa kolonial. Perubahan tata pe-

merintahan dari pola pemerintahan masyarakat hukum adat (*genealogis*) ke pola "hamente" (Bld., *gemente*, daerah bawahan swapraja) pada masa kolonial, dan kemudian ke pola "desa gaya baru" (menurut UU No. 5/1979) yang merupakan "pola Jawa" pada masa Orde Baru, telah menyingkirkan unsur elite pemimpin adat dari struktur pemerintahan. Hal ini membawa akibat serius karena pada elite pemimpin adat itu melekat kuasa atas tanah.

Dalam tatanan masyarakat adat Desa Watutana, tanah dikuasai oleh para elite adat (dan kerabatnya) yang merupakan turunan cikal-bakal persekutuan hukum adat (tatanan "masyarakat lama") di sana. Dalam lingkungan persekutuan hukum adat dahulu, elite adat yang menjadi pemimpin wajib menjalankan fungsi penyejahteraan rakyat terutama dengan cara mengatur alokasi tanah terhadap anggota masyarakat hukum adat, baik itu "orang dalam" maupun "orang pendatang". Kepada "pendatang" diberikan hak pakai, hak pungut hasil, ataupun hak sewa.

Tetapi dalam tatanan "hamente" ataupun "desa gaya baru" kekuasaan pemerintahan elite adat kurang atau bahkan ada kalanya tidak mendapat tempat. Orang yang "ditunjuk" menjadi "kapitan" (kepala "hamente") atau "terpilih" menjadi "kepala desa" ("desa gaya baru") tidak selalu berasal dari kalangan elite adat. Dalam hal para pemimpin adat itu tersingkirkan dari tatanan pemerintahan desa, maka mereka juga "membawa serta penguasaan mereka atas tanah adat". Dalam kasus Desa Watutana, karena merasa tidak menjadi pemimpin lagi, maka mereka merasa tidak wajib lagi menjalankan fungsi "penyejahteraan" rakyat melalui alokasi penggunaan tanah. Titik ini menjadi awal dari suatu proses pergeseran

status penguasaan tanah, dari tanah adat (komunal) menjadi tanah kerabat/keluarga dan akhirnya menjadi tanah milik pribadi (anggota kerabat elite adat). Akibatnya, peluang untuk memakai tanah menjadi terbatas bagi golongan petani kecil dan tunakisma, khususnya bagi mereka yang tergolong "pendatang".

Pemerintah kemudian mencoba mengatasi masalah klaim pemilikan tanah oleh para pemimpin adat itu dengan instrumen UUPA 1960 yang mengatur antara lain hal penguasaan tanah oleh negara dan pembatasan luas tanah milik pribadi. Namun pengalaman di Desa Watutana menunjukkan bahwa upaya ini lebih banyak berujung pada sengketa pertanahan yang justru menambah kerumitan persoalan, karena kerap menjurus pada adu "kekuatan" antara hukum adat dan hukum positif di depan hakim.

Barulah pada paruh kedua tahun 1980-an mulai tampak upaya terbuka dari pemerintah untuk "mengakui" eksistensi para pemimpin adat, sebagai kiat untuk mendukung redistribusi tanah kepada golongan petani kecil dan tunakisma. Dalam hal pemerintahan desa di Watutana misalnya, ada upaya terbuka untuk memilih kepala desa dari lingkungan kerabat pemimpin adat, atau setidaknya melibatkan tokoh adat dalam struktur pemerintahan desa, atau ke dalam LKMD dan LMD. Langkah seperti ini menurut pejabat Pemda Kabupaten Ende ternyata cukup berhasil mendukung upaya redistribusi tanah di sejumlah desa.

Intervensi Pola Pertanian

Gejala kemiskinan struktural di Desa Watutana untuk sebagian juga berpangkal pada intervensi pemerintah dalam pola per-

tanian. Di luar perkiraan, dua program intervensi utama dalam bidang pertanian di desa tersebut, yaitu pengembangan tanaman pangan dan pengembangan tanaman perdagangan, ternyata pemilik tanah sempit dan tunakisma. Kedua program itu secara langsung dan tak langsung telah menghancurkan usaha ternak, sumber nafkah terpenting bagi golongan petani kecil dan tunakisma di masa lalu. Keadaan ini secara kebetulan sejalan dengan ikhtiar yang bersifat laten di kalangan elite pemilik tanah luas untuk menekan golongan petani kecil dan tunakisma, sehingga ada elite "tuan tanah" yang bahkan secara sengaja mempersempit akses golongan terakhir ini terhadap tanah. Di masa lalu kecil peluang untuk melakukan tekanan seperti itu, karena adat masih eksis sebagai acuan solidaritas sosial.

Dominasi Tanaman Pangan Atas Ternak

Ekonomi penduduk Desa Watutana di masa lalu didominasi ekonomi ternak ruminansia sapi dan kuda. Usaha peternakan rakyat dilakukan dengan pola ekstensif "melepas di alam". Pola ini mendapat legitimasi adat. Hukum adat menetapkan wilayah tertentu di Watutana sebagai "padang ternak bersama" di mana ternak bebas berkeliaran (*joka mosa wela metu*). Pada masa itu usaha tani tanaman pangan "mengalah" terhadap usaha ternak. Menurut hukum adat, usaha tani tanaman pangan harus dipagari agar terhindar dari gangguan ternak. Jika ternak menerobos pagar dan merusak tanaman sampai tiga kali, maka hukum adat memperbolehkan pemilik tanaman membunuh ternak tersebut pada kejadian yang keempat kali. "Konflik ternak-tanaman" seperti ini adalah soal lama yang sudah biasa terjadi di pedesaan Ende.

Sistem peternakan "alami" tadi telah memungkinkan setiap rumah tangga memiliki ternak, baik golongan pemilik tanah maupun golongan tunakisma. Elite adat yang merupakan pemilik tanah luas lazimnya memiliki jumlah ternak lebih banyak. Tetapi dalam kasus Watutana, tidak jarang terjadi golongan masyarakat biasa yaitu petani kecil dan tunakisma juga memiliki banyak ternak, bahkan adakalanya lebih besar dibanding pemilikan golongan pemilik tanah. Hal ini dimungkinkan karena pada masa itu pola "melepas ternak di alam" tidak mensyaratkan adanya pemilikan tanah sebagai basis usaha. Golongan petani kecil dan tunakisma jeli memanfaatkan peluang ini. Sejarah keberhasilan ekonomi golongan tunakisma adalah ekonomi ternak. Namun rasa iri (*ate loo*) rupanya telah timbul di kalangan elite adat pemilik tanah, karena begitu banyak ternak golongan petani kecil dan tunakisma hidup di atas tanahnya, sementara pemilik tanah itu sendiri mungkin hanya memiliki sedikit.

Pada tahun 1970-an, sejalan dengan kebijaksanaan swasembada pangan nasional, usaha tani tanaman pangan ditetapkan sebagai prioritas pembangunan pedesaan NTT. Program tanaman pangan kemudian dilakkan dengan nama sandi "Operasi Nusa Makmur", dan pada tahun 1980-an dilanjutkan dengan "Operasi Nusa Hijau" (Mboi, 1991).² Inilah awal kemunduran sejarah kejayaan ekonomi ternak di Desa Watutana.

²Tujuan "Operasi Nusa Makmur" adalah untuk meningkatkan keamanan pangan rakyat, meningkatkan pendapatan, meningkatkan efisiensi lahan, meningkatkan efisiensi program BIMAS, dan perbaikan kultur pertanian (tanaman pangan) rakyat. Sedangkan tujuan "Operasi Nusa Hijau" antara lain adalah untuk meningkatkan pendapatan rakyat, memperbaiki kerusakan ekosistem, dan mengembangkan teknologi perkebunan modern (Mboi, 1991).

Untuk menjamin keberhasilan program tanaman pangan, posisi persaingan "tanaman ternak" diintervensi. Ternak "dikalahkan" terhadap tanaman. Langkah yang ditempuh pemerintah Kabupaten Ende dalam hal ini adalah regulasi, yaitu mengeluarkan dan memberlakukan peraturan daerah (Perda No. 11/1972) tentang "wajib pengandangan (atau mengikat) ternak".

Implementasi peraturan tersebut tidak memungkinkan penduduk, terutama golongan pemilik tanah sempit dan tunakisma, untuk memelihara ternak dalam jumlah banyak sedikitnya karena dua alasan pokok. Pertama, penduduk tidak memiliki modal pengandangan ternak dalam jumlah besar (puluhan bahkan ratusan ekor). Peralihan dari pola "melepas" ke pola "mengandangan" bukanlah hal yang mudah. Kedua, pengandangan (atau pengikatan) ternak mensyaratkan tersedianya tanah penggembalaan (penambatan) atau sumber pakan (hijauan) yang tertentu. Syarat ini tidak mungkin dipenuhi golongan pemilik tanah sempit dan tunakisma. Hasil akhir implementasi peraturan itu sangat dramatis, yaitu penurunan drastis populasi ternak di Watutana. Sebagian ternak sempat dijual pemiliknya, sebagian lagi terpaksa direlakan ditembak/ditombak mati petugas (dan pemilik tanaman) karena berkeliaran dan mengganggu tanaman.

Lepas dari dampak positifnya terhadap perkembangan usaha tanaman di Kabupaten Ende, implementasi peraturan tadi ternyata dimanfaatkan golongan "tuan tanah" (elite adat) untuk menekan golongan pemilik tanah sempit dan tunakisma yang memiliki ternak banyak. Peraturan itu telah memberi peluang bagi "tuan tanah" untuk mewujudkan suatu ikhtiar laten, yaitu menekan perkembangan ekonomi golongan bawah. Di

Watutana peraturan tersebut dengan cepat mendapat sambutan "positif" dari para penguasa adat, ditandai dengan penghapusan hukum adat tentang wajib "pemagaran ladang" dan "padang ternak bersama". Golongan "tuan tanah" itu tidak merelakan lagi tanahnya sebagai padang penggembalaan umum atau tempat mengikat ternak bagi golongan petani kecil dan tunakisma. Apalagi, dengan dikembangkannya tanaman perdagangan (kemiri, jambu mente, kopi, kelapa, coklat) di kemudian hari, "tuan tanah" cenderung mengusahakan seluas mungkin tanah adat, sehingga membatasi kemungkinan petani kecil dan tunakisma memanfaatkan tanah itu sebagai padang penggembalaan. Dalam hal tindakan mengusahakan tanah itu, beberapa pemilik tanah ada kalanya hanya menanam dua atau tiga batang tanaman keras. Tetapi itu sudah cukup untuk menyatakan tanah tersebut telah resmi menjadi kebun, dan itu berarti tidak boleh ada ternak di situ.

Dapat disimpulkan bahwa intervensi program pertanian tanaman pangan telah membawa dampak "kemiskinan" pada golongan petani kecil dan tunakisma di Desa Watutana. Proses "pemiskinan" itu terjadi karena peraturan wajib mengandangan ternak yang mendukung program tersebut telah memperkecil atau bahkan menutup peluang golongan petani kecil dan tunakisma untuk memelihara ternak dalam jumlah cukup banyak. Padahal, tadinya usaha ternak merupakan sumber nafkah terpenting bagi golongan itu.

Pada Pelita V, pemerintah yang kembali menyadari potensi usaha ternak dalam upaya peningkatan pendapatan masyarakat desa, berupaya menggalakkan kembali usaha ternak skala rumah tangga melalui program intensifikasi peternakan sebagai

bagian dari program GEMPAR (Gerakan Meningkatkan Pendapatan Asli Rakyat). Tetapi keadaan sudah berubah. Berbeda dari masa lalu, sekarang tanaman pangan sudah berkembang sedemikian rupa. Sumber daya alam yang terbatas, terutama air, kini menjadi faktor penghambat. Dalam hal keperluan air, sering ternak harus dikalahkan terhadap tanaman pangan. Jadi, konflik antara "ternak" dan "tanaman pangan" yang sudah terjadi pada masa pola peternakan ekstensif tempo dulu, terulang lagi pada masa pola peternakan intensif. Kalau dahulu masalahnya ternak merusak tanaman, sekarang tanaman membatasi penyediaan air untuk ternak.

Pengembangan Tanaman Perdagangan

Lingkungan alam yang rapuh dengan teknologi sederhana di bawah tekanan pertumbuhan penduduk adalah kondisi nyata yang mengarah pada gejala "pemiskinan" di pedesaan Ende. Tekanan penduduk atas tanah semakin tinggi, sementara teknologi belum beranjak dari teknik ladang berpindah yang eksploitatif. Selang waktu rotasi areal ladang yang menjadi semakin pendek kurang memberi kesempatan tanah untuk cukup istirahat. Akibatnya, tanah semakin miskin hara dan karena itu produktivitasnya merosot.

Pada tahun 1980-an, dalam masa Operasi Nusa Hijau, Pemerintah NTT mengambil langkah pengembangan tanaman perdagangan antara lain kemiri, kelapa, coklat, jambu mente, dan kopi. Program ini -- yang dirintis pada tahun 1970-an (Operasi Nusa Makmur) dan semakin digalakkan tahun 1990-an (GEMPAR) -- dapat dipertanggungjawabkan baik secara ekologis maupun eko-

nomis. Dari segi ekologis, pola tanaman keras adalah teknologi usaha tani yang dapat mengatasi rintangan alami (iklim kering dan topografi dominan miring) dan sekaligus menjawab kepentingan konservasi. Dari segi ekonomi, tanaman perdagangan merupakan sumber penghasilan yang potensial bagi penduduk. Memang sebagaimana diungkapkan seorang mantan Gubernur NTT (Mboi, 1991), program Operasi Nusa Hijau ini didasarkan pada pengalaman masa Operasi Nusa Makmur yang menunjukkan bahwa tidak semua lahan di NTT cocok untuk tanaman pangan, dan bahwa tanaman keras sudah sejak lama diusahakan masyarakat sebagai sumber pangan dan uang tunai.

Tetapi di luar perhitungan, program pengembangan tanaman perdagangan itu cenderung bersifat diskriminatif. Dalam prakteknya di Desa Watutana program itu lebih membuka peluang ekonomi pada petani pemilik tanah luas. Petani pemilik tanah sempit memiliki peluang kecil untuk mengusahakan tanaman perdagangan dalam skala relatif luas. Karena sekali ia menanami tanahnya dengan tanaman perdagangan, itu berarti mempersempit atau bahkan menutup ruang bagi tanaman pangan. Paling kecil peluangnya adalah golongan tunakisma, karena mereka tidak berhak menanam tanaman keras/tahunan di atas tanah sakapan ataupun sewaan. Tambahan lagi, pemilik tanah luas cenderung menanami tanahnya dengan tanaman perdagangan, sehingga ketersediaan lahan sakapan dan sewaan menjadi berkurang bagi golongan petani kecil dan tunakisma itu.

Intervensi program pengembangan tanaman perdagangan ini, dengan demikian di satu sisi telah tampil sebagai ikhtiar pemecahan masalah kemiskinan alami. Tetapi di sisi lain, secara tidak terduga ia cenderung

menguatkan gejala kemiskinan struktural. Adopsi usaha tanaman perdagangan cenderung memperlebar jarak sosial-ekonomi golongan petani besar dari golongan petani kecil dan tunakisma.

Kesimpulan dan Implikasi

Kajian atas kasus pedesaan Ende di muka menunjukkan bahwa dalam masyarakat di mana adat masih eksis sebagai kekuatan pengawasan sosial yang menjamin solidaritas sosial, gejala kemiskinan struktural kurang menonjol. Ketika adat memudar di bawah dominasi kekuatan pengendalian masyarakat oleh pemerintah, masalah kemiskinan struktural tampil ke permukaan. Kasus pedesaan Ende menunjukkan bahwa intervensi program pembangunan pola pemerintahan dan perekonomian desa, sebagai wujud pengendalian terhadap masyarakat oleh pemerintah telah menimbulkan masalah struktural yang turut menjadi penyebab gejala kemiskinan struktural.

Pertama, intervensi program pembangunan bidang pemerintahan desa, yaitu penerapan pola pemerintahan "desa gaya baru" (pola desa Jawa), pada awalnya telah menyingkirkan elite adat dari jajaran pemerintahan desa. Akibatnya, elite adat yang juga menguasai tanah menganggap tidak perlu menjalankan lagi fungsi penyejahteraan rakyat melalui mekanisme alokasi tanah garapan. Alokasi tanah adat kepada petani kecil dan tunakisma dalam bentuk hak pakai sejauh mungkin dibatasi. Akibatnya, basis ekonomi petani kecil dan tunakisma melemah, dan golongan itu dihadapkan pada masalah kemiskinan.

Kedua, intervensi program pengembangan tanaman pangan yang didukung dengan

peraturan pengandangan ternak, telah membatasi peluang petani kecil dan tunakisma untuk memelihara ternak dalam jumlah cukup besar. Di samping karena kesulitan dalam pengandangan (teknis dan modal), elite adat yang menguasai tanah luas, sebagai manifestasi dari ikhtiar laten untuk membatasi perkembangan ekonomi golongan orang biasa (petani kecil dan tunakisma), juga membatasi penggunaan tanah untuk kepentingan penggembalaan ternak. Akibatnya, petani kecil dan tunakisma harus menanggung kehilangan peluang usaha ternak, basis ekonomi yang sangat penting bagi golongan itu di masa sebelumnya.

Ketiga, intervensi program pengembangan tanaman perdagangan lebih berpihak pada petani besar yang menguasai tanah luas. Peluang petani kecil dan buruh tani untuk mengusahakan tanaman perdagangan adalah sangat kecil. Di samping karena keterbatasan tanah milik, peluang golongan ini menyewa tanah untuk usaha tanaman keras juga nyaris tertutup. Penyakap atau penyewa tidak diperbolehkan mengusahakan tanaman keras di atas tanah sewaan atau sakan. Hal lain, pemilik tanah luas juga cenderung mengusahakan tanaman perdagangan secara ekstensif, sehingga ketersediaan tanah "kosong" untuk keperluan sakap/sewa menjadi berkurang.

Tiga pokok masalah struktural di atas menunjuk pada suatu pola tertentu. Pola yang dimaksud adalah dominasi kekuatan pengendalian masyarakat (intervensi program pembangunan) oleh pemerintah atas kekuatan pengawasan sosial (adat, inisiatif lokal) oleh masyarakat, yang membawa implikasi berupa pembatasan akses atau penjarahan golongan "bawah" terhadap peluang-peluang ekonomi.

Tampaknya pola tersebut bukan spesifik pengalaman pedesaan Ende. Hasil penelitian di desa-desa lain di NTT yaitu di Kabupaten Sumba Barat, Kabupaten Kupang, dan Kabupaten Timor Tengah Selatan (Sayogyo, 1994) juga menunjuk pada gejala dengan pola yang kurang-lebih sama. Di pedesaan Lombok, NTB juga ada hasil penelitian yang menunjukkan gejala dengan pola serupa (Judd, 1990). Sangat mungkin bahwa gejala kemiskinan struktural "pola pedesaan Ende" itu merupakan pola yang umum akan terjadi di pedesaan Indonesia Bagian Timur (IBT), yang masih berorientasi kuat pada adat manakala kekuatan pengendalian masyarakat oleh pemerintah tampil mendominasi adat yang merupakan kekuatan pengawasan sosial pada masyarakat.

Sejauh ini pemerintah sebagai agen utama modernisasi cenderung menganggap adat sebagai wujud kebudayaan tradisional. Wujud kebudayaan tradisional seperti itu, sebagaimana dikemukakan Dove, umumnya dianggap pemerintah sebagai sesuatu yang tidak berguna bagi pembangunan, atau bahkan penghalang pembangunan. Berdasar sejumlah hasil penelitian di beberapa daerah, Dove telah menunjukkan betapa keliru anggapan seperti itu. Ia menyimpulkan bahwa kebudayaan tradisional terkait erat dengan, dan secara langsung menunjang, proses sosial, ekonomis, dan ekologis masyarakat secara mendasar. Kebudayaan tradisional juga bersifat dinamis, selalu mengalami perubahan, sehingga sebenarnya tidak bertentangan dengan prinsip modernisasi atau pembangunan (Dove, 1985: xv, liii).

Mengingat rangkaian kesimpulan di atas, dalam rangka implementasi pembangunan yang berorientasi penanggulangan kemiskinan khususnya di kawasan IBT, ada baiknya apabila setiap unsur partisipan pembangun-

an berupaya menyasikan kekuatan pengendalian masyarakat dengan kekuatan adat (pengawasan sosial). Upaya penyasian yang bersifat dialogis antara kedua kekuatan itu, setidaknya-tidaknya dapat membantu membatasi atau mengurangi masalah-masalah struktural penyebab kemiskinan dalam proses pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Collier, W.L. dan Soentoro. 1978. *Rural Development and the Decline of Traditional Village Welfare Institution in Java*. Paper presented at the Western Economics Associations' 1978 Conference in Honolulu, June.
- Dove, M.R. (peny.). 1985. *Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hayami Y. dan M. Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Judd, Mary Poo-Mooi. 1980. *The Sociology of Rural Poverty in Lombok, Indonesia*. Berkeley: University of California (Disertasi).
- Lawang, R.M.Z. 1989. *Stratifikasi Sosial di Cancar Manggarai Flores Barat*. Jakarta: Universitas Indonesia (Disertasi Doktor).
- Mboi, B. 1991. *Kemiskinan dan Peranan Pemerintah Daerah: Kasus NTT*. Makalah "Seminar dan Lokakarya Nasional Penanggulangan Kemiskinan", IPB Bogor, 20-24 Mei.
- Sayogyo (peny.). 1994. *Kemiskinan dan Pembangunan di Propinsi Nusa Tenggara Timur*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sayogyo. 1993. Agriculture and Industrialization in Rural Development. Dalam Jan Paul Dirkse, F. Husken (eds.), *Development and Social Welfare: Indonesia's Experiences Under the New Order*. Leiden: KITLV Press, 45-59.

- Sayogyo. 1993. *Modernization Without Development in Rural Java*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Sinaga, R.S. dan B. White. 1984. Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa dalam Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural. Dalam S. Soemardjan et al. (eds.), *Kemiskinan Struktural, Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: Sangkala Pulsar, 139-58.
- Susanto-Sunario, Astrid S. 1990. *Komunikasi Mata-rantai Utama Antara Pengendalian Masyarakat dan Pengawasan Sosial*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FISIP-UI, Jakarta, 29 Agustus.
- Susanto-Sunario, Astrid S. 1989. *Komunikasi Pengendalian dan Komunikasi Pengawasan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Taum, Yoseph Y. 1994. Struktur Birokrasi dan Sistem Kekuasaan Tradisional di Flores Timur. *Majalah Kebudayaan Umum Basis*, no. 11, November, 401-410.
- Trijono, L. 1994. Negara dan Petani di Masa Orde Baru: Politik Pertanian dan Respon Petani di Indonesia. *Prisma* 12, Desember, 73-84.
- Turk, A.T. 1982. Social Control and Social Conflict. Dalam J.P. Gibbs (ed.), *Social Control, Views from the Social Sciences*. Beverly Hills: Sage Publication, Inc.

Sumber Daya Politik dan Pembalikan Cara Pikir Tentang Kebudayaan

Sukardi Rinakit

TIDAK seorang pun dapat memberikan penjelasan tuntas tentang meningkatnya fenomena cekal dalam beberapa bulan terakhir. Terlepas dari alasan teknis maupun sensitifitas topik diskusi, Roekmini, Affan Gaffar dan Emha Ainun Nadjib telah tersandung rentangan pagar cekal itu. Demikian juga dengan kesimpangsiuran kasus Goenawan Moehammad, Sri Bintang Pamungkas maupun Permadi. Padahal politik informasi sudah bergerak melampaui batas-batas negara. Itu berarti pencekatan terhadap para kognitariat (pekerja otak) tersebut akan berpengaruh pada tanggapan kelompok strategis negara-negara lain. Akibatnya bisa diduga, yaitu kemungkinan munculnya analisis miring tentang demokratisasi di Indonesia sulit dielakkan. Dan analisis demikian dapat menurunkan tingkat antusiasme para investor untuk menanamkan modal mereka di Indonesia.

Represi yang semula dimaksudkan untuk menjamin kestabilan politik demi kelancaran pembangunan ekonomi, khususnya untuk menarik para pengusaha asing menanamkan modal di Indonesia, sejauh ini memang berhasil. Tetapi apabila tindakan represi tersebut tetap berlebihan sama seperti

dua dasawarsa lalu, maka dapat terjadi titik balik. Dalam arti, justru karena represi berlebihan tersebut para investor ragu-ragu untuk menanamkan modal mereka. Alasan di seputar masalah itu akan menjadi bagian pertama dalam tulisan ini. Selanjutnya pembahasan di arahkan pada peranan sumber daya politik dalam dinamika kebangsaan,¹ termasuk di dalamnya adalah masalah pembalikan cara pikir tentang kebudayaan. Sedangkan pada bagian penutup, dikemukakan suatu pemikiran yang mungkin berguna bagi para pengambil keputusan.

Politik Informasi

Memasukkan pelaku ekonomi dalam konteks sumber daya politik dan kebangsaan, rasanya sulit dielakkan. Bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia, peranan pelaku ekonomi ini penting dalam menunjang persatuan dan kesatuan bangsa.

¹Sumber daya politik secara sederhana dapat didefinisikan sebagai potensi-potensi yang dimiliki atau dapat diciptakan oleh politikus. Untuk uraian lebih jelas tentang hal tersebut lihat R. William Liddle, "The Politics of Development Policy," *World Development*, Juli 1992.

Oleh sebab itu upaya "meredam" para kognitariat (para pekerja otak) seperti yang selama ini masih berlangsung, sebenarnya justru berbahaya bagi kelangsungan hidup bangsa. Sebab secara *internal*, pencekalan tersebut akan menambah daftar kognitariat, terutama para pendatang baru. Mereka bukan saja lebih kritis dan berani, tetapi juga banyak di antara mereka yang mempunyai akses ekonomi cukup kuat. Dengan demikian akses informasi mereka juga kuat. Selain itu capaian-capaian pembangunan ekonomi selama Orde Baru juga tidak terlepas dari peran para kognitariat tersebut.

Sedangkan secara *eksternal*, pencekalan kognitariat juga dilihat oleh kelompok strategis negara-negara lain sebagai "lampu kuning". Para investor ragu dan mungkin ketakutan untuk menanamkan modalnya secara besar-besaran di Indonesia. Sebab stabilitas yang dijanjikan oleh pelaku politik mungkin justru tidak terwujud apabila tindakan politik yang diambil cenderung merepresi aktivitas sosial-politik masyarakat. Ketakutan para investor tersebut beralasan. Salah satu dasar berpikirnya adalah informasi dan jaringan sosial yang dimiliki kognitariat di Indonesia cukup kuat. Kedua variabel tersebut (informasi dan jaringan sosial) oleh kognitariat dapat diformulasikan menjadi kekuatan politik yang besar untuk mempengaruhi kesadaran dan perilaku politik masyarakat. Politik informasi ini akan berusaha terus menandingi politik informasi yang dikendalikan para pelaku politik. Jika proses ini terus berlangsung, maka akan terjadi demassifikasi sosial dan politik.² Ada kelompok masyarakat di bawah pengaruh ke-

sadaran kognitariat dan kelompok lain di bawah kendali pelaku politik.

Potensi benturan kepentingan antara kedua kelompok tersebutlah yang menakutkan para investor. Padahal kelangsungan persatuan dan kesatuan bangsa tidak dapat dilepaskan begitu saja dari peranan para pelaku ekonomi. Dengan iklim bisnis yang sehat dan distribusi pendapatan yang baik, para pelaku ekonomi dapat memberikan sumbangan terwujudnya stabilitas masyarakat. Mereka dapat bekerja sama dengan pemerintah untuk menunjang efektivitas politik informasi kebangsaan. Selain itu juga dapat menyediakan fasilitas publik dan lowongan pekerjaan.

Tentu peran seperti dimaksud tidak akan berfungsi jika pelaku politik tetap melakukan tindakan-tindakan represif dengan alasan stabilitas masyarakat. Sebab tindakan seperti itu oleh investor justru ditafsirkan sebagai indikasi ketidakstabilan. Hal itu berarti, politik informasi yang dilakukan pemerintah dengan cara represi tersebut justru menghasilkan tanggapan sebaliknya. Dan dengan asumsi bahwa pembangunan ekonomi yang sehat menjadi salah satu prakondisi kelangsungan hidup bangsa, maka perilaku elite yang membatasi ruang gerak kognitariat justru dapat menjadi salah satu faktor penentu pecahnya persatuan dan kesatuan.

Sumber Daya Politik dan Kebangsaan

Uraian di atas secara ringkas memberikan pemahaman, bahwa pada saat ini tuntutan akan demokrasi di bidang apa pun adalah tuntutan rasional. Penyelenggaraan kekuasaan politik yang selama ini berlangsung melalui pendekatan "opresif" dan bah-

²Lihat Alvin Toffler, "Krisis Pemerintahan Demokratis", dalam D.C. Korten dan Sjahrir, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), 327-426.

kan "represif" merupakan kekuatan pemaksa yang menghancurkan keterlibatan masyarakat dalam proses-proses demokrasi.³ Oleh sebab itu, fungsionalisasi dan restrukturisasi kelembagaan perlu ditingkatkan untuk mencegah gejolak sosial yang disebabkan oleh penghancuran keterlibatan masyarakat dalam proses-proses demokrasi. Selain itu para pelaku politik harus melakukan pembenahan subyektif, khususnya dalam pemahaman demokrasi dan keterbukaan sikap untuk menerima pendapat masyarakat yang beragam. Sebab seiring dengan dinamika pembangunan, masyarakat mengalami kesenjangan. Mereka terbelah bukan hanya karena kesenjangan budaya dan intelektual, tetapi juga kesenjangan pusat-daerah, kota-desa, kaya-miskin, dekat-jauh dalam relasi, dan kesenjangan lain. Dengan demikian capaian-capaian pembangunan ekonomi ternyata juga menghasilkan "daerah kelabu" berupa kesenjangan-kesenjangan.⁴

Daerah kelabu *pertama* adalah kuatnya dorongan yang secara diametral bertentangan antara mereka yang mempunyai akses pada sumber daya dan yang tidak mempunyai akses. Masyarakat yang tidak mempunyai akses, semakin terperosok menjadi massa perifer dan tidak dapat menikmati hasil-hasil pembangunan. Kelompok massa perifer tersebut secara statistik menunjukkan, bahwa kebutuhan fisik minimum mereka sudah terpenuhi. Tetapi jika dilakukan komparasi antara kelompok yang dapat memanfaatkan hasil-hasil pembangunan dan

kelompok yang tidak mempunyai akses, maka lebarnya kesenjangan yang ada menjadi indikasi lahirnya daerah kelabu dari pembangunan ekonomi. Pada kondisi ini, demassifikasi sosial semakin rumit dan perilaku kelompok-kelompok masyarakat menjadi sulit diduga. Kampung-kampung kumuh yang berdampingan dengan rumah-rumah mewah atau masyarakat yang harus meninggalkan tanah *rediculous* mereka dengan ganti rugi penggusuran yang rendah, merupakan sedikit contoh cakupan daerah kelabu pertama ini.

Daerah kelabu *kedua* adalah terlalu ketatnya orientasi pada stabilitas politik dan pembatasan partisipasi.⁵ Pilihan tak ditawarkan demikian mengkondisikan masyarakat cenderung menjadi penakut. Realitas ini dapat ditangkap melalui suatu contoh. Ketika Ali Sadikin mundur sebagai gubernur, masyarakat kagum akan keberanian itu. Tetapi Taufik Abdullah berkomentar lain, bahwa bukan Ali Sadikin yang berani, tetapi masyarakatlah yang penakut.⁶ Tertutupnya katup-katup demokrasi menjadikan masyarakat kebingungan. Hal ini juga dapat ditangkap melalui tidak jelasnya model dan mekanisme kritik dalam sistem politik.

Ketiga adalah masalah konsentrasi pembangunan di Jawa dan tingkat urbanisasi. Jika diamati data statistik, kepadatan penduduk Jawa yang dikurangi melalui kebijakan transmigrasi, boleh disebut tidak membawa hasil. Sebab arus urbanisasi ke kota-kota besar di Jawa hampir sama besarnya dengan jumlah penduduk Jawa yang ditrans-

³Sebagai pembandingan, lihat G.L. Peiris, "Democracy in Asia: Old Experiences and New Challenges," dalam *CAPA Report*, no. 11, April 1993.

⁴Sebagai perbandingan tentang daerah-daerah kelabu, lihat Frans Magnis Suseno, "Pengaruh Komunikasi Internasionalisasi Terhadap Pembaruan Politik Indonesia", *Seminar Sehari Mengenang Alfian*, Jakarta, LIPI, 10 Juli 1994.

⁵Lihat, misalnya, R. Eep Saefulloh Fatah, "Unjuk Rasa, Gerakan Massa dan Demokratisasi: Potret Pergeseran Politik Orde Baru", *Prisma XXIII*, no. 4, April 1994 (Jakarta: LP3ES, 1994).

⁶Soegeng Sarjadi, "Evaluasi Prospektif 49 Tahun ke Depan", *Media Indonesia*, 16 Agustus 1993.

migrasikan.⁷ Peningkatan pendidikan masyarakat di luar Jawa dan di pedesaan Jawa, membawa konsekuensi logis seperti itu. Kenyataan derasnya arus urban rasanya sulit dihindari sejauh kesenjangan pembangunan antara pusat dan daerah masih terjadi.

Daerah kelabu *terakhir* adalah masih kurangnya kesamaan sikap pada persoalan SARA. Pada bidang agama misalnya, meskipun Pancasila diterima sebagai satu-satunya asas dalam bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, namun label agama masih sering dimanfaatkan untuk kepentingan sosial-politik. Padahal dalam aktivitas sosial-politik, label agama seyogyanya digunakan secara bijaksana untuk mengurangi ketegangan yang tidak perlu antar umat beragama.⁸ Sebab semua agama pada dasarnya untuk membangun akhlak dan budi pekerti yang tinggi.

Kesenjangan-kesenjangan tersebut berbahaya sebab melahirkan anti nasionalisme dan kebangsaan. Terlebih lagi, jika para pelaku politik yang mempunyai sumber daya politik memanfaatkan kapasitas sumber daya tersebut untuk kepentingan sepihak. Pendapat masyarakat yang universal seperti demokrasi, hak asasi dan lain-lain, sering dianggap oleh pelaku politik sebagai ancaman. Dengan sumber daya politik khususnya kekuasaan dan akses informasi, para pelaku politik membantah pendapat masyarakat tentang nilai-nilai universal tersebut. Akibatnya, fakta mana yang benar dan mana yang salah menjadi semakin kabur bagi masyarakat awam. Dalam cakupan ini, kebudayaan

seringkali dipergunakan sebagai alat politik untuk melegitimasi bahwa apa pun dari Barat yang tidak segaris dengan kepentingan politiknya adalah buruk.

Perilaku elite seperti di atas merupakan penyalahgunaan sumber daya politik. Masyarakat disosialisasi untuk tidak mengakui realitas sosial politik yang obyektif. Padahal sistem pemilihan umum (*general election*), bentuk negara Republik, istilah nasionalisme, DPR, sistem perwakilan, demokrasi dan setumpuk realitas sosial yang ditemui sehari-hari adalah "berakar" dari Barat. Jadi ironis, jika ada pelaku politik yang memanfaatkan sumber daya politiknya untuk mempengaruhi kesadaran masyarakat akan realitas sosial tersebut.

Para pelaku politik yang menyalahgunakan sumber daya politik adalah kekuatan yang melemahkan bagi rasa kebangsaan itu sendiri. Kebingungan masyarakat karena ke-kaburan aturan politik dan rasa tidak aman apabila mengritik, menjadikan masyarakat krisis identitas. Tekanan psikologis ini menjadi semakin kuat, jika masyarakat menyaksikan pelaku politik yang terlalu ketakutan menghadapi aspirasi masyarakat. Akibatnya, masyarakat semakin terpecah-pecah dan semakin tidak peduli akan kesatuan dan persatuan yang dulu menjadi cita-cita bersama. Jadi sebenarnya ancaman terhadap rasa kebangsaan yang harus diwaspadai di masa depan adalah para pelaku politik yang mempergunakan sumber daya politik secara berlebihan untuk kepentingan sepihak.

Kerancuan Pemahaman Realitas Sosial

Selain penjelasan di atas, pemanfaatan sumber daya politik secara berlebihan juga

⁷Hal tersebut dapat dihitung dari data perpindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa dan sebaliknya, *Statistik Indonesia* (Jakarta: BPS, 1987).

⁸Lihat Soegeng Sarjadi, *Kaum Pinggiran, Kelas Menengah, Quo Vadis?* (Jakarta: PT. Gramedia, 1994), 173.

dapat berakibat pada berkembangnya kerancuan masyarakat untuk memahami realitas sosial. Pemahaman masyarakat tentang kebudayaan yang salah selama ini, merupakan bukti kerancuan pemahaman realitas tersebut dan itu dapat berakibat pada seluruh aspek kehidupan.⁹ Kebudayaan yang juga mencakup teknologi, ilmu pengetahuan, politik dan sebagainya, selama ini cenderung dilihat hanya sebatas kesenian.¹⁰ Akibatnya, akar dari seluruh persoalan kemasyarakatan menjadi kabur karena kerancuan pemahaman tentang kebudayaan. Perilaku masyarakat pun akhirnya banyak yang menyimpang dari ketertiban umum. Padahal seiring dengan kemajuan teknologi informasi, daya beli dan tingkat pendidikan masyarakat, masyarakat semakin terdemassifikasi menjadi himpunan-himpunan kecil dengan tingkat orientasi kepentingan yang beragam.

Realitas demassifikasi sosial tersebut sejauh ini kurang mendapatkan perhatian dari para pengamat dan penentu kebijakan. Sehingga ketika Djiwandono melontarkan suatu gagasan yang mempersoalkan agama,¹¹ terkesan ada reaksi yang berlebihan, terlepas itu pro atau kontra. Padahal pemikiran demikian wajar dalam tatanan masyarakat demassifikasi, bahkan akan semakin banyak muncul pandangan berbeda di masa depan. Dan kesiapan masyarakat, khususnya kesiapan para elite untuk menerima perbedaan ini, perlu dikembangkan melalui

strategi pembalikan cara pikir tentang kebudayaan.

Pemikiran para elite dan masyarakat bangsa yang masih terpaku pada mempertahankan stabilitas dengan cara apa pun termasuk koersi, sudah saatnya dibalik menjadi pemikiran yang mengakui perbedaan dan terbuka akan kritik. Pencekalan pentas seni, penahanan demonstran yang tidak mengganggu ketertiban umum, sudah tidak layak lagi dilembagakan. Pembatasan-pembatasan demikian justru mematikan kreativitas masyarakat dan akan menjadi bumerang masa depan.

Kerancuan pemahaman masyarakat tentang realitas sosial juga harus segera dibalik. Hal ini dapat dilihat dari sudah dianggap benarnya korupsi dan manipulasi dalam tata kehidupan kemasyarakatan. Hukum relativitas menjadi berlaku, meskipun jika dikembalikan pada nilai universal, apa yang diyakini masyarakat tersebut belum tentu benar. Dalam kehidupan sehari-hari, seseorang akan dinilai aneh jika dia tidak melakukan korupsi atau manipulasi ketika posisinya memungkinkan melakukan itu. Orientasi masyarakat pada materi yang sudah merelatifkan nilai antara salah dan benar tersebut harus segera dibalik. Kekritisan masyarakat harus dikembangkan melalui sarana-sarana yang memungkinkan tumbuhnya kreativitas. Penataan institusi-institusi yang ada, dimulai dari institusi pemerintah, merupakan langkah awal yang paling rasional.

Pembalikan cara pikir lain yang lebih penting adalah keterbukaan dalam menanggapi isu SARA. Selama ini isu tersebut dianggap tabu dibicarakan. Tetapi proteksi demikian justru melembagakan pandangan masyarakat bahwa pembicaraan tentang SARA dapat menimbulkan gejolak sosial.

⁹Sukardi Rinakit, "Pembalikan Cara Pikir Tentang Kebudayaan", *Suara Karya*, 2 Juli 1992.

¹⁰Penjelasan mendalam dengan perspektif yang luas tentang hal ini lihat Daoed Joesoef, "Satu Kebudayaan di Abad Iptek", dalam *Seminar Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*, Jakarta: CSIS, 28 Agustus 1991.

¹¹*Jakarta Post*, 15 September 1994. Lihat pula wawancara Djiwandono, *Republika*, 22 September 1994.

Selain itu juga muncul pandangan lain, bahwa proteksi pembicaraan tentang SARA sebenarnya terkait dengan persoalan status quo kekuasaan. Pemikiran masyarakat yang demikian harus segera dibalik, bahwa pembicaraan tentang SARA itu boleh secara terbuka dan dialogis. Dan adanya kekhawatiran bahwa pembicaraan tentang SARA akan menimbulkan gejolak sosial harus dihilangkan dalam pemikiran pembuat kebijakan.

Kerancuan pemahaman tentang kebudayaan juga dapat dilihat dari berkembangnya rekayasa kelembagaan. Kebudayaan dengan sifatnya yang tumbuh, dipotong dengan suatu rekayasa sampai nilai universal yang sebelumnya disepakati bersama, akhirnya kurang menjadi perhatian masyarakat. Contoh yang dapat ditarik di sini misalnya upaya mengumpulkan ikatan-ikatan cendekiawan untuk melahirkan "Sumpah Pemuda II". Nilai seperti itu tidak baik untuk disosialisasikan pada generasi masa depan. Sebab mobilitas psikis masyarakat yang semakin tinggi belum tentu diikuti oleh kemampuan melihat secara jernih masalah sosial yang ada. Sehingga rekayasa kelembagaan seperti yang telah dilakukan jika terus disosialisasikan, maka generasi masa depan akan tidak mampu menghargai adanya saling ketergantungan (*complex interdependency*) dalam suatu jaringan sosial antar institusi yang berbeda. Mereka justru semakin terjebak pada pemahaman bahwa institusi lain merupakan saingan yang harus disingkirkan. Padahal kekuatan suatu bangsa justru karena adanya jaringan sosial demikian. Kenyataan tentu akan berbeda jika masing-masing aktivis lembaga secara sadar ingin mengembangkan jaringan sosialnya sehingga tercipta "Sumpah Pemuda". Jika ini terjadi, maka hakekat kebudayaan sebagai sesuatu yang tumbuh malah terpenuhi. Nilai yang menghargai

kebebasan seperti inilah yang seharusnya dikembangkan.

Rekayasa kelembagaan lain yang kurang sesuai dengan tantangan masa depan misalnya adalah terlalu ketatnya kontrol pemerintah terhadap organisasi sosial kemasyarakatan dan politik. Kecurigaan terhadap LSM di tingkat *grass roots*, tidak otonomnya serikat pekerja, campur tangan yang berlebihan pada partai politik, dapat menjadi sosialisasi politik yang kurang baik di masa depan. Padahal di sisi lain, muncul sikap-sikap tidak sehaluan dari sekelompok masyarakat yang pengaruh jangka panjangnya sulit diprediksi secara pasti, seperti munculnya Golput, keinginan mendirikan partai baru dan lain-lain. Semua yang terjadi terakhir, sebenarnya merupakan wujud normal dari terjadinya demassifikasi sosial yang sejauh ini terlepas dari perhatian pemerintah.

Melembaganya nilai-nilai rekayasa mungkin sudah menjadi bagian hidup masyarakat masa kini. Tetapi untuk generasi masa depan, pembalikan cara pikir bagi mereka perlu agar mereka tidak terjebak pada situasi yang sebenarnya bukan zaman mereka. Mereka perlu memahami bahwa nilai universal juga mampu mendorong integrasi masyarakat, meskipun dengan seperangkat perbedaan dalam masyarakat itu. Dengan demikian nurani masyarakat masa depan tidak akan beku dari kreativitas dan dengan sadar mampu menghargai perbedaan. Pembalikan cara pikir demikian baru dapat terlaksana apabila demokratisasi dijamin keberlangsungannya.

Catatan Akhir

Untuk tetap memelihara rasa kebangsaan masyarakat, maka katub-katub demokra-

si yang selama ini masih tertutup, selayaknya segera dibuka. Situasi dunia yang sarat dengan kompetisi di masa depan, mau tidak mau menuntut kedewasaan para pembuat kebijakan untuk menerima demassifikasi sebagai realitas sosial. Dalam konteks itu, menghargai perbedaan dan mengurangi sejauh mungkin koersi adalah kunci utama untuk mencapai integrasi dan kreativitas masyarakat. Selain itu pemahaman yang benar tentang kebudayaan harus sepenuhnya dimengerti oleh aparat keamanan, selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat. Pelarangan pentas seni, pencekalan diskusi-diskusi dan lain-lain, tampaknya tidak layak lagi terjadi di Indonesia. Sebab peristiwa-pelarangan seperti di atas, cenderung menjadi penyulut konflik karena ditafsirkan oleh masyarakat penyalahgunaan sumber daya politik.

Hal lain yang perlu dipertimbangkan para pengambil keputusan adalah pemenuhan *basic need* masyarakat. Kebutuhan pokok ini bukan berarti hanya pangan, papan dan sandang saja, tetapi juga transportasi umum, air bersih, pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Ongkos bus kota yang relatif sudah murah, ternyata belum diimbangi dengan keamanan dan kenyamanan. Demikian juga untuk air, selayaknya tempat-tempat umum seperti taman disediakan air bersih yang dapat diminum. Kekurangan-kekurangan seperti ini sangat mudah dilihat oleh masyarakat. Sehingga kurangnya fasilitas publik bagi masyarakat dapat menjadi katalisator konflik politik informasi antara kog-

nitariat dan para pelaku politik. Memang sudah saatnya memberikan kebenaran kepada rakyat, pada bidang apa pun demi tetap menjaga nasionalisme dan kebangsaan kita.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Data Statistik 1987*. Jakarta: BPS.
- Djiwandono, Soedjati. 1994. *Jakarta Post*. 15 September.
- Fatah, R. Eep Saifulloh. 1994. Unjuk Rasa, Gerakan Massa dan Demokratisasi: Potret Pergeseran Orde Baru. *Prisma* XXIII, no. 4, April.
- Joesoef, Daoed. 1991. Satu Kebudayaan di Abad Iptek. *Seminar Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*. Jakarta: CSIS, 29 Agustus.
- Liddle, R. William. 1992. The Politics of Development Policy. *World Development*. Juli.
- Peiris, G.L. 1993. Democracy in Asia: Old Experiences and New Challenges. Dalam *CAPA Report*, no. 11, April.
- Rinakit, Sukardi. 1992. Pembalikan Cara Pikir Tentang Kebudayaan. *Suara Karya*, 2 Juli.
- Sarjadi, Soegeng. 1994. *Kaum Pinggiran, Kelas Menengah, Quo Vadis?* Jakarta: PT Gramedia.
- . 1993. Evaluasi Prospektif 49 Tahun ke Depan. *Media Indonesia*. 16 Agustus.
- Soeseno, Frans Magnis. 1993. Pengaruh Internasional pada Politik Indonesia. *Seminar Sehari Mengenang Alfian*. Jakarta: LIPI, 10 Juli.
- Toffler, Alvin. 1988. Krisis Pemerintahan Demokratis. Dalam D.C. Korten dan Sjahir. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun: Suatu Studi Komparatif Australia-Indonesia

Bambang Purwoko

Pendahuluan

TIDAK ada program dan pelaksanaan asuransi sosial hampir di pelbagai negara maju, katakanlah Australia, yang ada adalah program jaminan sosial, dana pensiun dan asuransi murni. Program-program dana pensiun dan asuransi murni diselenggarakan oleh lembaga-lembaga keuangan swasta dan pemerintah termasuk sektor perbankan. Sedangkan program jaminan sosial ditangani secara langsung oleh pemerintah. Program-program asuransi sosial biasanya tumbuh dan berkembang pesat di negara-negara berkembang bekas jajahan Inggris seperti India, Malaysia, Filipina, Singapura dan bahkan Indonesia. Program asuransi sosial yang dikembangkan di Indonesia sering disebut sebagai jaminan sosial seperti Jamsostek. Implementasi atas Jamsostek ini justru sering menimbulkan misinterpretasi terutama bagi pemberian santunan sedangkan sumber pembiayaannya tetap terbatas dari iuran. Masalah ini bukan persoalan istilah tetapi merupakan prinsip dan konsepsi yang memang pelaksanaannya sangat berbeda. Selain itu, secara teori eko-

nomi makro pelaksanaan ketiga program tersebut di atas memang dapat dibedakan dengan jelas terutama dari prinsip pembiayaan (lihat Diagram 1-2).

Dari misinterpretasi tadi, maka bantuan sosial, tabungan hari tua dan asuransi sosial di Indonesia telah diklasifikasikan sebagai jaminan sosial (baca Prinsip dan Praktek Jamsostek, 1993: 7). Klasifikasi tersebut di atas tampaknya perlu didefinisikan kembali dan/atau dikembalikan ke dalam proporsi yang sebenarnya agar tidak terjadi salah interpretasi terutama dalam pelaksanaan tugas penyuluhan bagi penyelenggaraan program Jamsostek di Indonesia. Bantuan sosial, jaminan sosial dan asuransi sosial pada dasarnya memiliki karakteristik dan pendanaan yang berbeda dan oleh karena itu perlu dibedakan secara spesifik (baca Purwoko, 1994: 41-42). Tabungan hari tua cenderung sebagai salah satu program pensiun iuran pasti, yang dapat dikembangkan melalui program asuransi biasa.

Berbicara secara teori ekonomi, jaminan sosial (tenaga kerja), asuransi sosial dan bantuan sosial dengan jelas diklasifikasikan sebagai kesejahteraan sosial. Untuk mem-

perjelas pengertian tersebut, perlu dibedakan kesejahteraan sosial dan masalah-masalah sosial, misalnya masalah yang ditangani oleh Departemen Sosial di Indonesia tidak sama dengan persoalan yang ditangani oleh Departemen Jaminan Sosial di Australia dan/atau Departemen Kesehatan dan Jaminan Sosial di Inggris. Sedangkan pengelolaan program kesejahteraan tenaga kerja atau katakanlah program-program asuransi sosial yang ada di Indonesia ditangani oleh BUMN seperti PT Astek (Pesero), PT Taspen (Pesero) dan PT Asabri (Pesero).

Dana pensiun di Australia dapat merupakan dana pensiun iuran pasti yang diistilahkan dengan *superannuation* dan/atau pensiun manfaat pasti. Di Australia, *superannuation* sangat populer dalam arti dapat memberikan sumbangan dana (investasi) terutama setelah program ini diwajibkan bagi 5,5 juta angkatan kerja. Pemerintah federal menaruh komitmen yang besar untuk menjadikan *superannuation* sebagai salah satu industri dana guna dapat menghimpun dana investasi dengan memberikan kebebasan investasi bagi industri dana. Asuransi sosial tidak terdapat di Australia, maka sebagai penggantinya adalah asuransi jiwa dwiguna dan tidak diwajibkan bagi para pekerja, akan tetapi merupakan pilihan bagi para pekerja mandiri yang profesional seperti pengacara, dokter dan akuntan publik. Dalam hal ini, asuransi jiwa juga memiliki akses untuk menyelenggarakan program pensiun iuran pasti.

Pelaksanaan Jaminan Sosial di Australia

Kebijaksanaan sosial di Australia mencakup kesejahteraan sosial yang meliputi ja-

minan sosial dan pendidikan. Program kesejahteraan sosial merupakan kepedulian bersama. Sebagai gambaran, mata anggaran kesejahteraan sosial menempatkan urutan pertama sebesar 46%, transpor sebesar 25%, pertahanan 16% dan lain-lain sebesar 13% (Harian *The Australian*, Juni 1994).

- (a) *Lingkup*. Perumusan jaminan sosial mencakup instrumen perpajakan dan penetapan anggaran belanja negara yang keduanya merupakan alat redistribusi pendapatan bagi pemenuhan kebutuhan yang hakiki bukan kemanfaatan kebutuhan;
- (b) *Dimensi*. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa jaminan sosial sebagai subsistem kesejahteraan sosial yang dalam hal ini mencakup program pendidikan (baca Carney dan Hanks, 1986: 2), bentuk dimensinya merupakan prasarana abstrak yang dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat luas agar tercapai pemerataan pendapatan dan/atau untuk mempertahankan daya beli;
- (c) *Batasan Riil Jaminan Sosial*. Dalam berbagai aspek, jaminan sosial biasanya dibatasi oleh pemerintah dalam pengeluaran sektor publik, tetapi peruntukannya dapat dimanfaatkan bagi masyarakat luas. Hal ini perlu dibedakan dengan dana pensiun atau *superannuation* yang dilaksanakan atas dasar prinsip kontribusi;
- (d) *Program-program Jaminan Sosial*. Secara spesifik program-program jaminan sosial dapat diberikan hanya dalam bentuk program-program yang mendasar seperti:
 - *Program santunan pengangguran* dapat dibedakan atas dua hal. Yang

pertama diberikan kepada mereka yang belum bekerja dan masih berstatus mahasiswa dalam batas usia setidak-tidaknya 18 tahun. Yang kedua diberikan kepada mereka yang terkena PHK. Besarnya santunan dapat dilihat dalam Tabel di bawah ini;

- *Pemberian konsesi transpor.* Konsesi ini hanya diberikan kepada para pelajar dan mahasiswa dan para pensiunan. Konsesi yang diberikan sebesar 50% bagi penggunaan bus kota dan trem; 25% bagi perjalanan darat antar kota dengan menggunakan kendaraan pemerintah dan 15% bagi penggunaan kendaraan swasta. Sedangkan bagi perjalanan antar negara bagian dengan menggunakan jasa angkutan udara diberikan konsesi sebesar 25%;
- *Pemberian medicare* yang berupa konsultasi dokter cuma-cuma dan perawatan medis pada rumah sakit pemerintah. *Medicare* adalah pro-

gram konsultasi dan perawatan kesehatan yang bersifat non-kontribusi. Konsesi ini diberikan kepada seluruh warga negara termasuk penghuni tetap Australia;

- Selain itu, masih ada program *medibank swasta* yang berdasarkan kontribusi atau iuran. Besarnya kontribusi ditetapkan sebesar A\$300 per tahun untuk keperluan konsultasi dokter. Program medibank ini mencakup perawatan medis pada rumah sakit pemerintah dan hanya diperuntukkan bagi penghuni bukan warga negara.

Untuk melihat praktek dan pelaksanaan jaminan sosial di negara-negara maju dapat dilihat dalam Diagram 1. Sebagai contoh Australia lebih dekat menerapkan mekanisme jaminan sosial daripada Jepang yang status ekonominya masuk G-7, maka dengan mengambil contoh di Australia implementasi jaminan sosial dapat dilihat dalam beberapa diagram berikut di bawah ini.

Tabel 1

KRITERIA PENDAPATAN DAN BESARNYA SANTUNAN PENGANGGURAN (A\$)

Ukuran Upah Mingguan	Santunan Sebelum Mei 1994	Santunan Setelah Mei 1994	Perubahan
0	266	266	0
50	266	256	(10)
100	240	225	(15)
150	190	190	0
200	140	155	15
250	90	119	29
300	40	84	44
350	0	49	49
400	0	30	30
450	0	30	30

Sumber: Harian *The Australian*, 5 Mei 1994.

Diagram 1

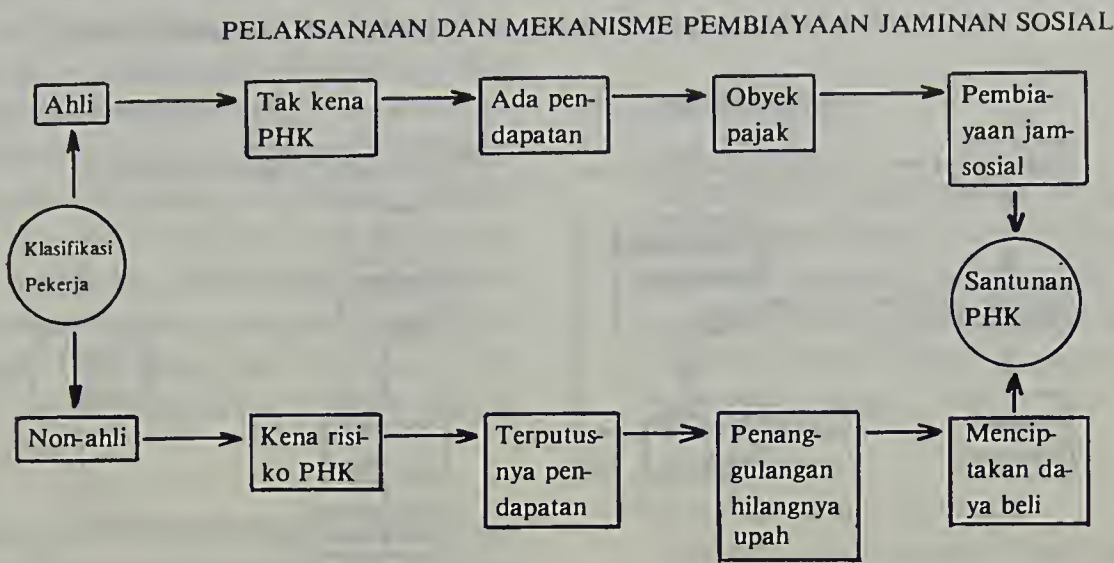


Diagram 1 memperlihatkan konsekuensi pemberian santunan jaminan sosial oleh pemerintah akibat tekanan ekonomi. Mekanisme pemberian jaminan sosial sebagaimana diperlihatkan dalam Diagram 1 menunjukkan apa yang terjadi di negara-negara maju. Selain itu, manfaat jaminan sosial secara teori ekonomi dapat dilihat dalam Diagram 1. Secara empiris pekerja yang sangat sensitif terkena pemutusan hubungan kerja (*lay-off*) adalah mereka yang tergolong sebagai pekerja non-ahli. Secara tidak langsung terputusnya pendapatan bagi para pekerja yang non-ahli akan dibantu oleh para pekerja yang ahli, yaitu melalui pemotongan pajak. Secara terus-menerus, pekerja yang ahli sebagai pembayar pajak tetap. Salah satu pajak yang terkumpul didistribusikan bagi alat pembayaran santunan jaminan sosial dalam bentuk *unemployment benefit* atau santunan sementara tidak mampu bekerja.

Asumsi yang dipergunakan adalah bahwa pekerja yang ahli tidak terkena risiko pemutusan hubungan kerja sehingga ada pen-

dapatan dan karena ada pendapatan yang terus-menerus, maka dapat merupakan obyek pajak. Sebagian kecil dari pajak didistribusikan kepada para pekerja yang terkena *lay-off* tadi. Dengan perkataan lain, pengeluaran untuk jaminan sosial merupakan belanja rutin (*routine spending*) yang tujuannya adalah untuk mempertahankan daya beli dan/atau untuk pengentasan kemiskinan. Di Australia, hampir tidak ada asuransi sosial, yang ada adalah jaminan sosial dan asuransi komersial. Mengapa demikian? Karena program-program asuransi sosial, katakanlah asuransi kecelakaan kerja dan asuransi kematian, telah dapat diukur dengan suatu kriteria pasar untuk dapat memenuhi permintaan akan *benefit*-nya. Sehingga tidak ada istilah kegagalan suatu pasar untuk dapat mengukur *social security benefit*. Itulah sebabnya asuransi sosial tidak akan ada pada suatu negara yang ekonominya sudah *settled*. Berikut ini akan diberikan perbedaan asuransi sosial dan jaminan sosial yang secara teoritis dapat dilihat dalam Diagram 2.

Diagram 2

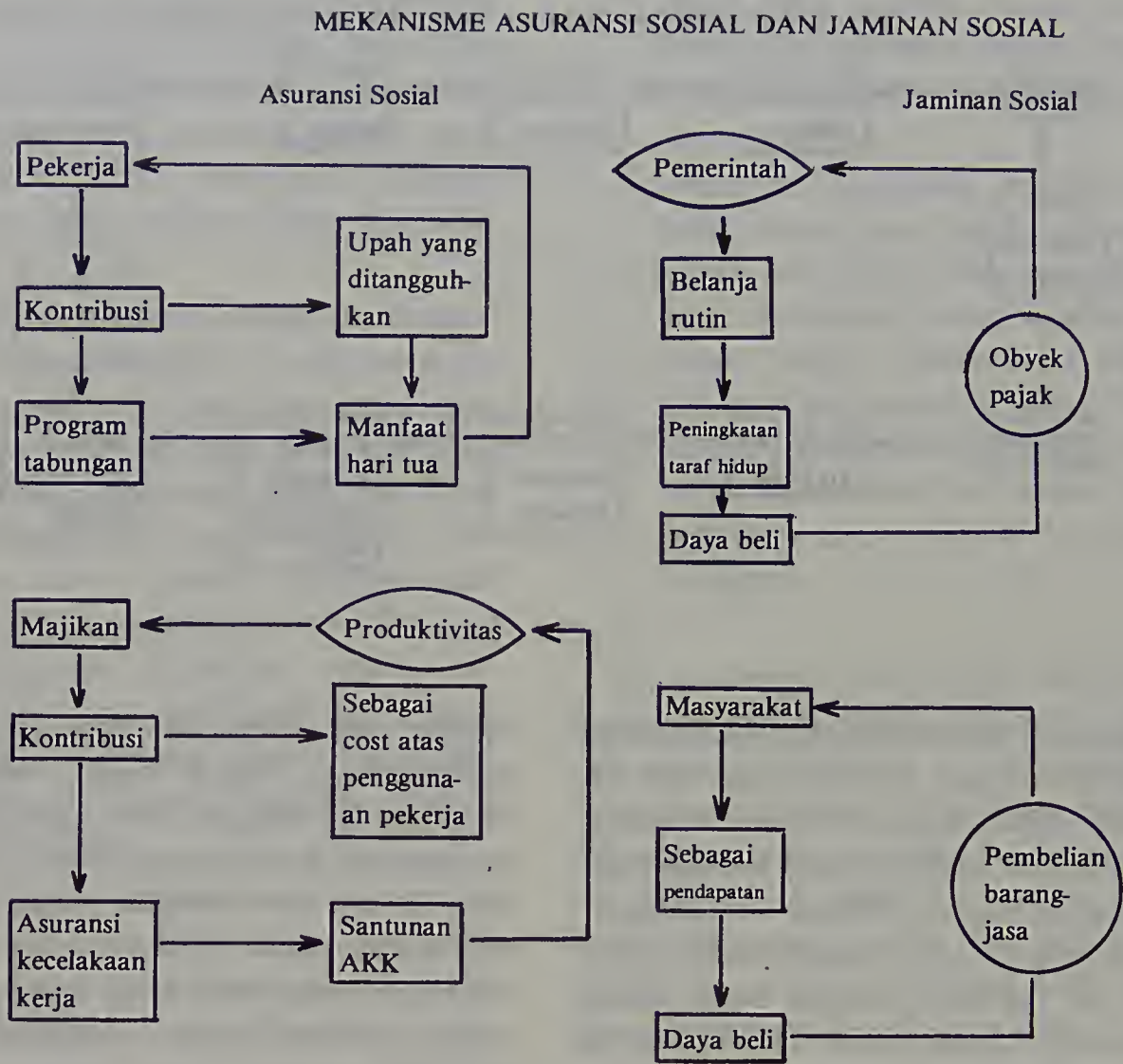


Diagram 2 menunjukkan perbedaan antara asuransi sosial dan jaminan sosial dalam konteks hubungan industrial yang dikaitkan dengan pemanfaatan sumber daya manusia dan perlindungan tenaga kerja. Perbedaan antara asuransi sosial dan jaminan sosial seperti yang diperlihatkan dalam Diagram 2 terletak pada siapa yang bertanggung jawab atas pembayaran kontribusi, program dan manfaat *benefit* yang diberikan. Dalam asuransi sosial, pemberi kerja sebagai penanggung jawab utama untuk memberikan kontribusi atas nama pekerja, misalnya dari program kecelakaan kerja, kematian hingga

sakit. Secara teoretis, program asuransi sosial dinamakan *fully funded* program dengan tidak melihat siapa yang bertanggung jawab untuk mendanai atau memberikan kontribusi, misalnya pemberi kerja atau pekerja.

Kontribusi untuk pembayaran program-program asuransi sosial boleh jadi dinamakan sebagai pajak ekstra bagi pemberi kerja atas penggunaan pekerja sebagai aset nasional. Dengan perkataan lain, *social insurance cost* yang dibebankan kepada pemberi kerja secara konseptual identik de-

ngan *social insurance tax*. Adapun para pekerja yang diwajibkan untuk memberikan kontribusi bagi salah satu program asuransi sosial adalah karena adanya program tabungan atau *old age program* atau *provident fund* yang merupakan satu paket. Dalam pembayaran kontribusi program tabungan, pekerja tidak sepenuhnya membayar melainkan membayar secara patungan dengan pemberi kerja sedangkan hak sepenuhnya diberikan kepada pekerja pada saat mencapai usia pensiun.

Dalam jaminan sosial tidak ada hubungan dengan siapa yang harus bertanggung jawab membayar kontribusi. Tujuannya adalah untuk menciptakan pendapatan sementara dan sekaligus mempertahankan daya beli masyarakat agar dapat menjadi obyek pajak (lihat Diagram 2), sedangkan penanggung jawabnya adalah pemerintah. Dalam hal ini instansi pajak yang mengalokasikan dananya ke kantor jaminan sosial untuk mengadminstrasikan pembayaran santunan kepada yang berhak menerimanya. Kenapa demikian? Karena pemerintah telah memungut pajak dari masyarakatnya untuk juga dikembalikan lagi dalam bentuk santunan. Tetapi untuk negara-negara sedang berkembang bahkan di Korea Selatan, Singapura, Hong Kong pun pemerintah belum sanggup untuk memberikan santunan bagi mereka yang terkena *lay-off*. Persoalannya adalah bahwa instrumen pajak di negara-negara sedang berkembang sangat lemah dan masih kecilnya *tax contributor*, sehingga pajak yang terkumpul belum sampai mencukupi untuk membiayai program jaminan sosial seperti santunan sementara tidak mampu bekerja. Oleh karena itu, program asuransi sosial dioperasikan untuk menjembatani penyelenggaraan program jaminan sosial tenaga kerja.

Ciri-ciri Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun

(a) *Jaminan Sosial:*

- ada konsesi;
- diberikan kepada seluruh masyarakat tanpa harus iuran (*non-contributory*);
- sebagai instrumen belanja pemerintah;
- sebagai instrumen stabilisasi politik;
- santunan yang diberikan bukan sebagai obyek pajak.

(b) *Asuransi Sosial:*

- ada hubungan industrial;
- sebagai instrumen pajak bagi pengusaha atas penggunaan pekerja sebagai input atau aset perusahaan;
- merupakan *contributory schemes*;
- sebagai lembaga pemodal yang pasif, seperti Astek, CPF dan EPF;
- sebagai dana murah dalam pengertian aset > *liability*;
- santunan tabungan yang diberikan masih merupakan obyek pajak.

(c) *Dana Pensiun:*

- sebagai lembaga pemodal yang aktif, karena memiliki akses investasi;
- dapat terjadi *overfunded* (aset > *liability*) atau *underfunded* (aset < *liability*);
- sebagai dana jangka panjang.

Program-program Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun

(a) *Jaminan Sosial dalam Arti Riil:*

- pemberian santunan sementara tidak bekerja;
- pemberian tunjangan istri dan anak dari yang terkena PHK;
- pemberian konsesi ongkos perjalanan bagi para pelajar dan mahasiswa;
- pemberian *medicare* untuk konsultasi

cuma-cuma dan perawatan medis pada rumah sakit pemerintah.

- (b) *Asuransi Sosial dalam Arti Riil:*
- Asuransi Kecelakaan Kerja diberikan sebagai instrumen kompensasi;
 - Asuransi Kematian;
 - Asuransi Hari Tua diberikan sebagai instrumen tabungan;
 - Asuransi Kesehatan.
- (c) *Dana Pensiun dalam Arti Riil:*
- Dana Pensiun Iuran Pasti;
 - Dana Pensiun Manfaat Pasti;
 - Dana Pensiun Manfaat Pasti *Lump Sum*.

Penyelenggaraan Program Dana Pensiun

Penyelenggaraan program dana pensiun (*superannuation*) di Australia belakangan ini wajib bagi para pekerja termasuk pegawai negara bagian dan sampai dengan tingkat federal. Yang dimaksud wajib mengikuti program pensiun adalah program pensiun iuran pasti yang diberikan secara tunai sekaligus. Adapun lembaga-lembaga penyelenggara

program pensiun wajib yang telah ditunjuk oleh pemerintah federal adalah bank-bank pemerintah dan swasta. Dengan nama lain, program pensiun yang dimaksud adalah program pensiun lembaga keuangan (lihat Tabel 2).

Pengertian program pensiun wajib di Australia adalah sebagai berikut:

1. Pekerja atau majikan dapat mengikuti program pensiun dengan bebas memilih pada salah satu badan penyelenggara sebagaimana telah ditunjuk oleh pemerintah;
2. *Do not join means as an offence of the Law*, berarti pelanggaran hukum. Pekerja dan/atau majikan cenderung lebih takut dengan hukum ketimbang dengan aparat hukum. Meskipun tidak ada kontrol tetapi para pekerja dan majikan lebih patuh terhadap aturan main;
3. Mengapa bebas memilih? Karena kebijaksanaan publik yang diterapkan berorientasi pada persaingan sehat, sehingga tidak ada monopoli maupun oligopoli. Program boleh wajib tetapi penyelenggaraanya harus bersaing. Yang terakhir adalah pengaruh program privatisasi BUMN

Tabel 2

DAFTAR PROGRAM PENSIUN LEMBAGA KEUANGAN

Bank	Pemilik	Aset (\$ Milyar)	Jumlah Kacab
Commonwealth	Pemerintah	90	1.806
Wespact	Swasta	106	1.299
N.A.B.,	Pemerintah	92	1.261
A.N.Z.	Swasta	98	1.260
Building Society	Swasta	120	1.294

Sumber: Bernett (1993)

yang telah diterapkan pada *public utility* kecuali subsektor transpor.

Setelah mengkaji lebih dalam mengenai pelaksanaan program jaminan sosial dan dana pensiun di Australia, maka di bawah ini disajikan aplikasi dan perkembangan jaminan sosial di Indonesia sejak tahun 1949 yang diuraikan secara garis besar hingga diberlakukannya UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jamsostek.

Jaminan Sosial di Indonesia

Sasaran strategis pembangunan nasional dalam PJPT II yang dimulai sejak 1 April 1994 hingga berakhir tanggal 31 Maret 2019 menekankan orientasi pembangunan yang mencakup pengembangan sumber daya manusia dan pembangunan teknologi. Untuk memenuhi orientasi tadi, maka diperlukan tiga faktor pendukung utama yang meliputi S sebagai jaminan sosial, H sebagai pendayagunaan sumber daya manusia dan R sebagai kegiatan riset. Dalam konteks ini, pembahasan akan difokuskan pada persoalan penyelenggaraan program jaminan sosial yang masih merupakan problem bagi negara-negara yang sedang muncul teknologinya seperti Indonesia.

Jaminan sosial dalam hal ini didefinisikan sebagai bentuk program seperti program tabungan, pensiun dan kesehatan serta bukan dilihat semata-mata dari segi lingkup kepesertaannya. Dengan demikian, jaminan sosial telah berkembang di Indonesia sejak tahun 1949-1974 yang diberikan dalam lingkup yang sangat kecil, yaitu terbatas pada pegawai negeri dan anggota ABRI. Program jaminan sosial hanya terbatas pada santunan pensiun annuitas terutama bagi pegawai negeri yang berhenti bekerja tanpa risiko PHK. Kalaupun terjadi risiko PHK bagi pegawai negeri, maka satu-satunya pendapat-

an yang diberikan dapat berupa santunan sekaligus yang jumlahnya tidak relatif banyak. Yang dimaksud dengan terkena risiko PHK adalah pegawai negeri yang dikeluarkan karena risiko politik.

Konsekuensi penyelenggaraan program jaminan sosial secara murni menimbulkan pembengkakan belanja rutin pemerintah yang diperkirakan secara kasar bagi yang terkena PHK diperlukan santunan PHK (*unemployment benefits*) sebesar \pm Rp.5-7 trilyun. Mengingat keterbatasan keuangan negara, maka penyelenggaraan program jaminan sosial dialihkan menjadi program asuransi sosial yang meliputi jaminan kecelakaan kerja, jaminan kesehatan dan jaminan kematian serta jaminan hari tua. Artinya, hilangnya suatu pendapatan atas risiko maupun kematian dan hari tua sepenuhnya menjadi beban pemberi kerja. Secara teori ekonomi, pembebanan atas biaya pemberian santunan yang diperlakukan secara wajib dapat dikategorikan sebagai pajak ekstra atas penggunaan tenaga kerja (*employer's liability tax*), karena merupakan kewajiban (lihat Diagram 3).

Oleh karena itu, pendayagunaan sumber daya manusia termasuk pemberian perlindungan menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari para pengusaha. Hal ini sejalan dengan sasaran strategis pembangunan nasional dalam PJPT II yang menekankan orientasi pembangunan sebagai berikut:

1. Peningkatan sumber daya manusia melalui pendidikan, penempatan tenaga kerja dan perlindungan tenaga kerja;
2. Target peningkatan GDP per kapita sebesar US\$2.600 per tahun;
3. Penelitian dan pengembangan IPTEK dalam rangka alih teknologi;
4. Pemeliharaan tenaga kerja sebagai aset nasional;

5. Penyelenggaraan jaminan sosial tenaga kerja.

Dasar Hukum

- 1. Tap MPR No. II/MPR/1992 tentang GBHN;
- 2. UU No. 3 Tahun 1993 tentang Jamsostek;
- 3. PP No. 3 Tahun 1993 tentang penunjukan PT Astek (Pesero) sebagai badan penyelenggara program Jamsostek;
- 4. Keppres No. 22 Tahun 1992 tentang penyakit jabatan;
- 5. Peraturan Mennaker No. Per-05/Men/1993 tentang juklak program Jamsostek.

Aplikasi Jaminan Sosial

Aplikasi jaminan sosial di Indonesia cenderung menganut Konvensi ILO No. 102/1952. Dalam Konvensi ILO, pengertian jaminan sosial tidak begitu spesifik, karena disamakan dengan asuransi sosial (lihat Diagram 4). Hampir banyak negara yang sedang berkembang mengimplementasikan jaminan sosial menganut Konvensi ILO. Namun secara teori, jaminan sosial dapat dibedakan dengan asuransi sosial (baca Cohen, 1967; Prof. Mustgrave, 1967 dan Purwoko, 1994). Dengan demikian, jaminan sosial, asuransi sosial dan bantuan sosial dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1. *Jaminan Sosial:* dibiayai oleh APBN dan santunan yang diberikan untuk anggota masyarakat yang membutuhkannya dalam rangka menciptakan daya beli. Santunan yang diberikan diukur dengan test kebutuhan;
- 2. *Asuransi Sosial:* dibiayai oleh para pem-

beri kerja dan pekerja dalam bentuk kontribusi dan santunan, diberikan bagi para pekerja yang diikutsertakan dalam program asuransi sosial. Santunan yang diberikan didasarkan atas upah. Tujuannya untuk menanggulangi hilangnya suatu pendapatan;

- 3. *Bantuan Sosial:* dibiayai oleh APBN yang diberikan kepada anggota masyarakat yang terkena musibah, dan santunan yang diberikan ditujukan untuk pengentasan kemiskinan. Landasan hukum yang diberlakukan adalah berdasarkan Kepres dan Inpres.

Ketiga program tersebut di atas merupakan subsistem kesejahteraan sosial yang memberikan perlindungan. Pembiayaannya dan santunan yang diberikan memiliki karakteristik yang berbeda-beda.

Jaminan sosial di Indonesia didefinisikan sebagai jaminan sosial tenaga kerja yang pelaksanaannya dibiayai atas dasar kontribusi dari para pemberi kerja dan para pekerja.

Untuk pertama kalinya, Pemerintah Indonesia memberikan program jaminan sosial yang hanya terbatas pada pegawai negeri di tahun 1949 berdasarkan PP. No. 34 Tahun 1949 dan PP. No. 35 Tahun 1949. Program jamsos waktu itu adalah program pensiun *pay as you go*. Program pensiun *pay as you go* kemudian berakhir pada tahun 1974 setelah diberlakukan program Taspen di tahun 1974, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1981. Program Taspen meliputi:

- | | | |
|--------------|-------|---------------------------------|
| 1. Tabungan | 3,25% | pemberian lump sum |
| 2. Kesehatan | 2,00% | perawatan medis |
| 3. Pensiun | 4,75% | santunan berskala s/d meninggal |

Diagram 3

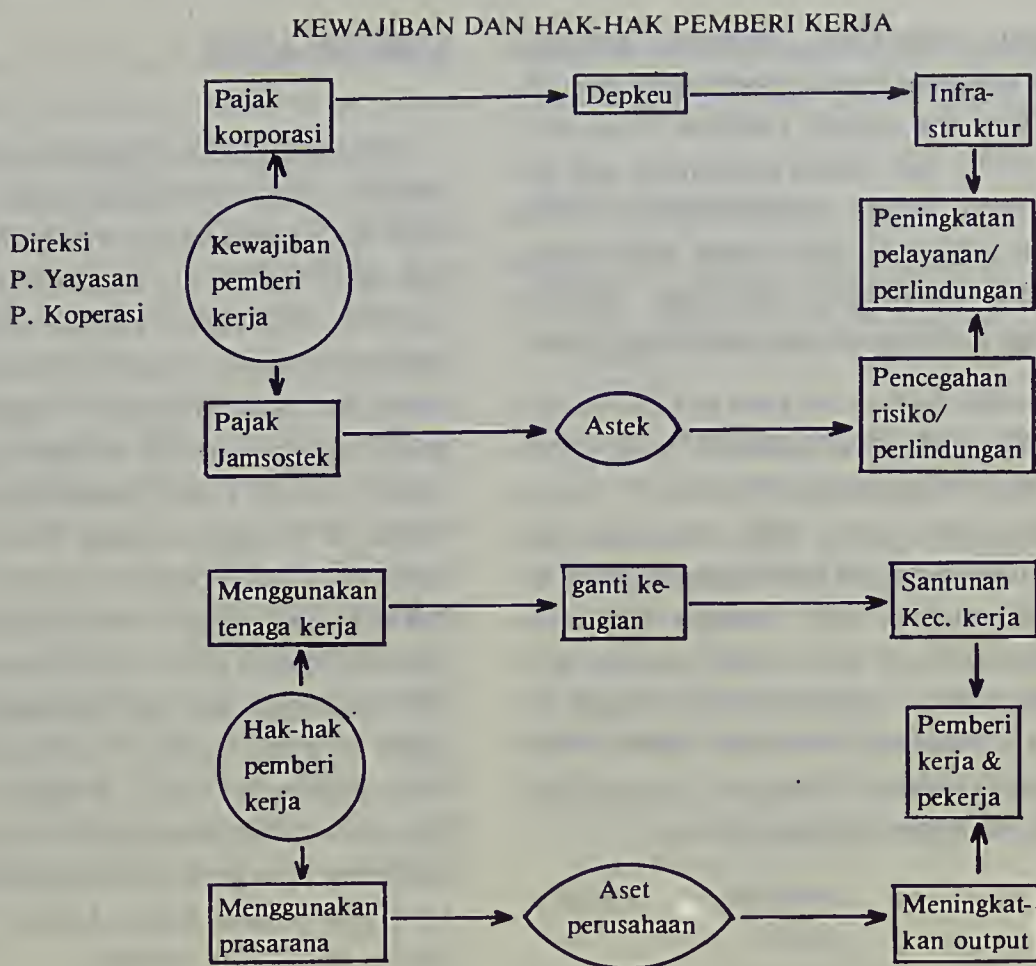
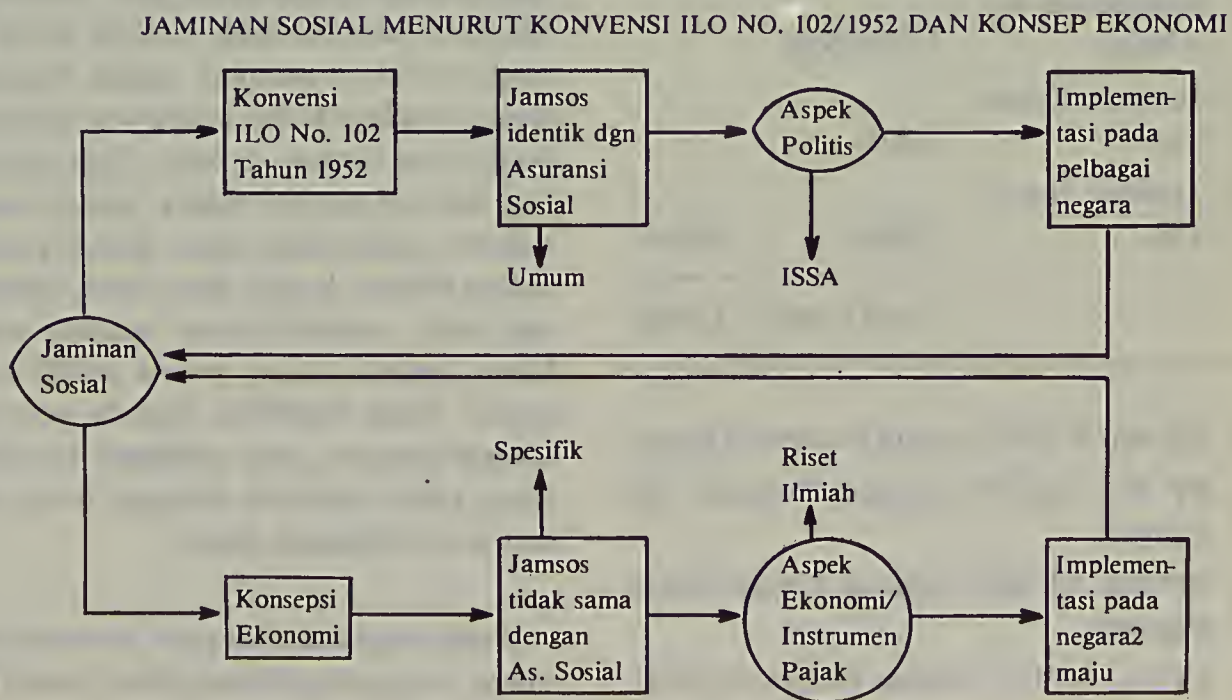


Diagram 4



Namun demikian, santunan program pensiun sebagian masih dibebankan atas dasar APBN, mengingat kecilnya iuran pensiun (4,75%) dan masih rendahnya gaji pegawai negeri. Secara akumulasi iuran 4,75% dari gaji pegawai negeri tidak akan dapat menopang pemberian santunan berskala sampai yang bersangkutan meninggal dunia.

Program Jamsostek para pekerja di sektor swasta telah diperkenalkan sejak tahun 1978 yang berdasarkan PP. No. 33 Tahun 1977, dan sejak tahun 1992 telah diperluas dasar hukumnya agar dapat menjangkau kepesertaan tenaga kerja. Dengan diberlakukannya UU No. 3 Tahun 1992 tentang program Jamsostek, maka upaya perluasan kepesertaan program Jamsostek dapat dipertanggung-jawabkan dengan memberikan program-program sebagai berikut:

	Pemberi Kerja	Pekerja
1. Jaminan Kece-lakaan Kerja	0,24-1,74%	-
2. Jaminan Per-tanggung-an Ke-sehatan	3,00-6,00%	-
3. Jaminan Kema-tian	0,30%	-
4. Jaminan Hari Tua	3,70%	2,00%
	7,24-11,74%	2,00%

- 1. PP No. 9/1963 tentang Program Taspen;
- 2. PP No. 10/1963 tentang Program Tabungan;
- 3. PP No. 11/1963 tentang Kesejahteraan Pegawai;
- 4. PP No. 44/1971 tentang Program Asabri.

Catatan Akhir

Penyelenggaraan jaminan sosial pada hakekatnya dapat dibedakan atas 2 versi, yaitu versi ILO dan menurut konsep ekonomi. Dalam versi ILO yang berdasarkan Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952, terdapat pengertian yang kabur antara mekanisme jaminan sosial dan asuransi sosial. Program asuransi sosial hampir identik dengan program jaminan sosial. Lebih membingungkan lagi, terutama di negara-negara Asia, banyak pengikutnya yang berasal dari negara-negara bekas jajahan Inggris dan negara yang non-jajahan Inggris termasuk Indonesia yang telah berpengalaman menyelenggarakan program asuransi sosial. Sedangkan menurut konsep ekonomi dapat dengan jelas dibedakan dan diinterpretasikan dan bahkan berkembang di negara-negara Anglo Saxon dan beberapa negara Eropa lainnya seperti Belanda, Belgia dan Swedia.

Jaminan sosial merupakan salah satu identitas bagi masyarakat di negara-negara maju seperti disebutkan di atas. Hanya ada tiga kartu identitas yang bersifat intern dan yang mutlak diperlukan untuk keperluan bisnis, misalnya *social security card*, *driver's licence* dan *current account*. Tapi yang paling penting adalah bahwa hampir semua anggota masyarakat tidak peduli pegawai negara federal, bagian dan swasta, paling tidak telah memiliki kartu jaminan sosial. Kartu jaminan sosial beserta sertifikat kelahiran telah diberikan kepada seseorang sebagai jaminan yang mendasar atas terjadinya risiko ekonomi maupun risiko sakit dan/atau meninggal dunia.

Penyelenggaraan program jaminan sosial tenaga kerja sebagaimana diatur dalam UU

No. 3 Tahun 1992 tidak lain adalah sebagai implementasi asuransi sosial tenaga kerja atau dengan perkataan lain menganut Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952. Sebagai bukti empiris bahwa Jamsostek di Indonesia identik dengan asuransi sosial adalah jelas terutama bila ditinjau dari segi ciri dan prinsip penyelenggaraannya yang hanya terbatas pada perluasan kepesertaan *paid employees*. Yang paling hakiki bahwa pembiayaan penyelenggaraan program Jamsostek adalah di luar APBN. Sedangkan secara murni penyelenggaraan program jaminan sosial tenaga kerja tidak seharusnya menyelenggarakan program kecelakaan kerja tetapi lebih berkonsentrasi pada program-program kesehatan, kematian dan hari tua. Selain itu, penyelenggara program Jamsostek harus dapat mencakup kepesertaan tenaga kerja yang tidak tergantung dari pemberian upah dari

pemberi kerja, misalnya para peneliti, para penulis *freelance* dan para anggota LSM.

KEPUSTAKAAN

Prinsip dan Praktek Jaminan Sosial Tenaga Kerja. 1993. Tim Penyusun Bahan-bahan Penyuluhan Jaminan Sosial Tenaga Kerja PT Astek (Pesero). Jakarta: 7.

Australian. 1994. Government Budget. Sydney, 5 Mei.

-----, 1994. Government Budget. Sydney, Juni.

Bernet, Raymond. 1993. *Applied Economics and Australian Business*. 16th Edition, M.M. & B Book Company, Sydney.

Carney, Terry, Hanks, Peter. 1986. *Australian Social Security Law, Policy and Administration*. Melbourne: Oxford University Press, 2.

Purwoko, B. 1994. Pelaksanaan Jamsostek di Indonesia: Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris. *Astek* X, no. 2 (Juli): 41-42.

Perjanjian Multilateral Pasca Putaran Uruguay

*Pande Radja Silalahi**

Pengantar

DENGAN disahkannya Perjanjian GATT 1994 di Marrakesh pertengahan bulan April 1994 yang lalu dan implementasinya diperkirakan akan mulai pada awal tahun 1995, negara-negara di dunia memasuki suatu era baru dalam perdagangan internasional.

Seperti diketahui, Putaran Uruguay merupakan perundingan yang paling banyak memakan waktu dan paling rumit apabila dibandingkan dengan tujuh putaran perundingan yang pernah diselenggarakan sejak berdirinya GATT tahun 1947. Perundingan yang kedelapan ini sangat rumit karena berbagai hal dan yang terutama di antaranya adalah luasnya cakupan materi perundingan yang akan dijadikan satu kesatuan, serta pada saat perundingan berlangsung keadaan perekonomian negara-negara di dunia pada umumnya tidak terlalu cerah.

Menurut perkiraan beberapa lembaga tertentu, dengan berhasilnya Putaran Uru-

guay dirampungkan, perdagangan internasional akan mengalami peningkatan, pendapatan masyarakat dunia akan tumbuh lebih cepat, lapangan kerja akan terbuka lebih luas, dan yang lebih penting bahwa, dunia akan terhindar dari pertikaian ekonomi yang dapat mengancam ketenteraman dunia.

Bagi Indonesia sebagai anggota GATT timbul pertanyaan, apakah Indonesia akan dapat mengenyam keuntungan atau manfaat yang dijanjikan dan bagaimana caranya agar keuntungan tersebut dapat direalisasikan.

Makalah ini akan mengupas beberapa hal yang menyangkut perjanjian GATT dengan tujuan memberi gambaran bagaimana caranya Indonesia melakukan negosiasi dalam usaha memetik manfaat dari persetujuan GATT atau dalam usaha menggalakkan ekspornya.

Tujuan dan Prinsip Dasar GATT

Tujuan pokok GATT adalah menciptakan liberalisasi perdagangan internasional, yang dalam prosesnya mengandung *security and predictability*. Dengan liberalisasi per-

*Makalah ini disampaikan pada Seminar "Strategi Perjanjian Multilateral", yang diselenggarakan STIE ANINDYAGUNA, Semarang pada tanggal 31 Agustus 1994.

dagangan internasional diharapkan perdagangan dunia akan terus berkembang dan dengan demikian, kemakmuran optimal seluruh masyarakat dunia akan dapat dicapai. Lingkungan yang aman dan diperkirakan sangat penting artinya, karena dalam lingkungan seperti inilah investasi dapat berkembang, dan perluasan lapangan kerja dapat tercipta. Dengan tujuan ini berarti, tindakan proteksi dan/atau hambatan perdagangan adalah tindakan yang berlawanan dan berdampak negatif karena menimbulkan ketidakpastian bagi dunia usaha, dapat menaikkan harga, dan menghambat investasi sehingga pada gilirannya menghambat perkembangan perekonomian secara menyeluruh. Oleh karena itu tindakan-tindakan semacam itu akan dihilangkan, dan sebaliknya tindakan untuk memperluas akses pasar akan diciptakan secara bertahap tetapi pasti.

Setelah berunding cukup lama dalam perundingan yang alot, akhirnya Teks Perjanjian GATT disepakati oleh negara anggota peserta. Teks perjanjian ternyata sangat rumit. Namun demikian, secara keseluruhan perjanjian tersebut didasarkan pada berbagai prinsip-prinsip tertentu, yaitu antara lain, *prinsip non diskriminasi, proteksi dengan tarif, perdagangan yang bebas hambatan, persaingan yang sehat, serta penyelesaian sengketa melalui perundingan*.

Prinsip pertama yaitu *non diskriminasi*. Berdasarkan prinsip tersebut, semua negara anggota GATT diharuskan saling memberikan perlakuan yang sama dalam hal pembebanan terhadap ekspor maupun impor. Setiap negara anggota tidak dibenarkan memberikan perlakuan yang lebih buruk kepada negara lain. Meskipun demikian, bagi negara-negara berkembang dan negara-negara terbelakang serta blok perdagangan masih dapat diberikan pengecualian dengan syarat-

syarat tertentu. Prinsip tersebut tertuang dalam ketentuan yang disebut *most favoured nations* (MFN).

Dalam pengertian prinsip non diskriminasi tercakup pengertian *national treatment*, yaitu ketentuan yang mengharuskan negara anggota memberikan perlakuan yang sama terhadap barang impor dan produksi dalam negeri.

Prinsip kedua yaitu *proteksi dengan tarif*. Menurut prinsip ini semua negara peserta dianjurkan memberlakukan tarif menjadi satu-satunya alat proteksi bagi industri dalam negeri. Penggunaan ketentuan non tarif sebagai alat proteksi harus dikurangi dan/atau ditiadakan, karena ketentuan non tarif kurang transparan dan sangat sulit dikuantifikasikan dibandingkan dengan tarif. Selanjutnya, untuk dapat menciptakan kepastian dalam pelaksanaan perdagangan dunia, terhadap tarif yang diajukan negara-negara anggota dan mendapat persetujuan, dikenakan ketentuan pengikatan atau *binding*. Artinya, tarif yang diajukan oleh masing-masing negara anggota dalam apa yang disebut *schedule of commitment* tidak diperkenankan untuk dinaikkan melebihi batas *binding*, kecuali dalam hal-hal khusus yang diatur secara ketat.

Prinsip ketiga adalah *perdagangan bebas hambatan*. Berdasarkan prinsip ini, negara anggota dilarang memberlakukan semua bentuk pembatasan kuantitatif. Seperti diketahui, sampai saat ini masih banyak negara menerapkan pembatasan kuantitatif. Di negara maju, pembatasan kuantitatif telah banyak berkurang dalam beberapa tahun belakangan ini. Namun demikian, sampai sekarang pembatasan kuantitatif masih diterapkan bagi perdagangan khususnya produk-produk hasil pertanian, kendaraan bermotor, tekstil dan baja.

Prinsip keempat adalah *persaingan yang sehat*. Berdasarkan prinsip ini, negara anggota dilarang melakukan tindakan *dumping* dan subsidi tertentu. Hal ini didasarkan pada anggapan, bahwa dengan tindakan *dumping* dan subsidi akan terjadi distorsi dan perdagangan yang tidak sehat. Sesuai dengan ketentuan GATT, terhadap tindakan *dumping* dikenakan *dumping duties* sedangkan terhadap subsidi dikenakan *countervailing duties*. Sehubungan dengan ini kira-kira perlu dikemukakan bahwa untuk menentukan apakah suatu negara anggota melakukan *dumping* ternyata tidak mudah sehingga untuk menentukan sanksi yang akan dikenakan juga sangat sulit.

Prinsip kelima adalah *penyelesaian sengketa melalui perundingan*. Sesuai dengan prinsip ini, aturan GATT melarang penyelesaian sengketa secara unilateral. Semua sengketa antar negara anggota GATT harus diselesaikan berdasar prosedur perundingan yang telah ditentukan. Prinsip tersebut merupakan salah satu yang sangat penting bagi semua negara dan terutama negara berkembang. Dengan prinsip tersebut berarti bila timbul sengketa antara negara-negara kecil dan negara maju, maka kedua belah pihak berada dalam kedudukan yang sama kuat. Dengan sifatnya yang multilateral setiap negara dimungkinkan menghindari dari tekanan mitra dagangnya yang lebih kuat.

Komitmen Indonesia dan Dampaknya

Indonesia telah menyerahkan *Schedule of Commitment* di bidang *market access*, dan setelah melalui sidang-sidang verifikasi, *schedule of commitment* tersebut dinyatakan diterima. Dan ini berarti bahwa komitmen

tersebut telah merupakan bagian dari Persetujuan GATT 1994.

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 1 di bawah ini, *Schedule of Commitment* Indonesia secara ringkas adalah sebagai berikut:

1. Jumlah keseluruhan tarif *binding* yang telah disetujui adalah sebanyak 8.877 *item* yang berarti mencakup 94,6% dari seluruh tarif *item* Indonesia yang jumlahnya sebanyak 9.365. Dari sebanyak 8.877 tarif *item* tersebut sebanyak 7.536 *item* mencakup bidang industri dan sebanyak 1.341 *item* mencakup bidang pertanian;
2. Dari sebanyak 1,341 *item* yang mencakup bidang pertanian terdapat sebanyak 1.014 tarif *item* dengan komitmen *binding* 40%, dan 300 tarif *item* dengan komitmen *binding* lebih dari 40%, serta 27 tarif *item* dengan komitmen *binding* kurang dari 40%. Komoditi yang tarif *binding*-nya di atas 40% di antaranya adalah beras, *soybeans* dan gandum. Sedangkan komoditi dengan komitmen *binding* kurang dari 40% antara lain adalah tepung dan gandum (*rye flour, cornflour, rice flour, other cereal flour*); *frozen Turkey, wheat, soybean oil, protein concentrates* dan *cotton*;
3. Dari sebanyak 7.536 tarif *item* di bidang industri, sebanyak 6.848 tarif *item* dengan komitmen *binding* 40% sedangkan 688 tarif *item* dengan komitmen *binding* kurang dari 40%. Di samping itu, Indonesia juga memberikan komitmen untuk menghapus hambatan non tarif sebanyak 98 tarif *item* dan menghapus *import surcharges* untuk 172 *item* dalam jangka 10 tahun mulai tanggal efektif berlakunya WTO;
4. Terdapat sebanyak kurang lebih 505 tarif *item* (6,4%) dikecualikan dari komitmen

binding. *Exclusion list* ini meliputi komo-
diti yang dianggap masih sensitif untuk
Indonesia, misalnya alkohol dan spiritus,
sebagian industri kimia, plastik, karet,
peralatan pertanian, besi dan baja, indus-
tri mobil, amunisi dan senjata.

Dari *schedule of commitment* ini secara
umum dapat dikatakan bahwa Indonesia
masih memberikan perlindungan terhadap
industri atau bidang usaha yang *dianggap
masih perlu dilindungi*. Dengan demikian
pada tingkat pertama memang perlu diper-
tanyakan, apakah jenis-jenis usaha yang di-
lindungi tersebut sesuai dengan tuntutan
pembangunan di masa yang akan datang.
Seperti kita ketahui beberapa jenis industri
di Indonesia dapat bertahan hidup berkat
adanya perlindungan pemerintah dan atas
harga yang dibayar oleh konsumen dalam
negeri. Menghadapi persaingan yang sema-

kin tajam di masa yang akan datang dan se-
kaligus untuk mendorong industri dalam ne-
geri bekerja lebih efisien, adalah tepat mana-
kala terhadap industri-industri atau barang-
barang yang dimasukkan dalam *exclusion
list* diadakan penilaian yang lebih menda-
lam.

Produk Non Pertanian

Kesepakatan Montreal yang merupakan
bagian dari Persetujuan GATT 1994 telah
menetapkan penurunan tarif sebesar 33,3%
dan berdasarkan prinsip MFN mengenakan
binding. Tingkat tarif yang dijadikan dasar
penurunan adalah tarif bea masuk yang ber-
laku pada tahun 1986-1988.

Perlu diketahui, komitmen Indonesia di
bidang pertanian adalah sebanyak 1.341 ta-

Tabel 1

SCHEDULE OF COMMITMENT INDONESIA DI BIDANG MARKET ACCESS

	Binding 40%	Binding > 40%	Binding < 40%	TOTAL
Pertanian	1.014	300	27	1.341
Industri	6.848		688	7.536
Exclusion List (Total)				508
TOTAL	7.862	300	715	9.385
Pertanian	77,85%	22,37%	2,01%	100,00%
Industri	90,87%	0,00%	9,13%	100,00%
TOTAL	83,77%	3,20%	7,62%	100,00%
Eliminated Surcharge				172
Eliminated Non Tariff				98

Catatan: Penghapusan *Non Tariff* dan *Surcharge* dalam 10 tahun setelah WTO.

rif *item* dengan penurunan tarif sebesar 33%, sedang di bidang industri terdapat sebanyak 7,536 tarif *item* yang dikenakan *binding*. Indonesia, seperti halnya berbagai negara lainnya (terutama negara berkembang), mengajukan tarif *binding* yang lebih rendah dari tarif yang berlaku sebelum Putaran Uruguay untuk berbagai produk tertentu.

Dengan ketentuan GATT 1994 dapat dikatakan bahwa dipandang dari segi tarif terbuka peluang bagi Indonesia untuk peningkatan akses pasar dalam mata dagangan eksponya. Namun demikian, sejauh mana pe-

ningkatan ekspor tersebut dapat direalisasikan, masih belum dapat dipastikan. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 2 di bawah ini, pada umumnya tarif yang berlaku bagi barang-barang industri di negara-negara yang sudah maju sebelum Putaran Uruguay sudah sangat rendah. Untuk seluruh produk industri di luar minyak sebelum Putaran Uruguay berada di sekitar 6,3%, dan sesudah Perse-tujuan GATT 1994 tarif tersebut akan turun menjadi sekitar 3,9%. Untuk produk yang menjadi andalan ekspor Indonesia, seperti tekstil dan pakaian, kayu, *pulp*, kertas dan *furniture*, penurunan tarif sesudah GATT

Tabel 2

PENGURANGAN TARIF KELOMPOK PRODUK INDUSTRI
OLEH NEGARA SEDANG BERKEMBANG (KECUALI MINYAK BUMI)
(Milyar US\$ dan %)

Kategori Produk	Nilai Impor	Rata-rata Tarif		
		Sebelum	Sesudah	Pengurangan
Semua Produk Industri	736,9	6,3	3,9	38
Tekstil dan Pakaian	66,4	15,5	12,1	22
Logam	69,4	3,7	1,5	59
Hasil Tambang, Batu Mulia, Logam	72,9	2,3	1,1	52
Mesin Listrik	86,0	6,6	3,5	47
Kulit, Karet, Alas Kaki dan Produk Wisata	31,7	8,9	7,3	18
Kayu, Pulp, Kertas & Mebel	40,6	3,5	1,1	69
Ikan dan Produk dari Ikan	18,5	6,1	4,5	26
Mesin Bukan Listrik, Barang Kimia dan Fotografi	118,1	4,8	2,0	58
Persediaan (<i>Supplies</i>)	61,0	6,7	3,9	42
Perlengkapan Transpor	96,3	7,5	5,8	23
Barang Manufaktur	76,1	5,5	2,4	56

Sumber: *The Information and Media Relations Devisions of GATT*, 12 April 1994.

1994 dapat dikatakan relatif kecil.

Melihat data *aggregate* ini, dapat dikatakan bahwa bobot Persetujuan GATT 1994 bagi perkembangan ekspor Indonesia di masa yang akan datang tidak terlalu besar. Ekspor Indonesia akan dapat berkembang dengan pesat, bila industri-industri di dalam negeri dapat meningkatkan efisiensi sehingga dalam perputarannya dapat memperluas pangsa di pasar internasional.

Bagi industri manufaktur domestik, ketentuan akses pasar dan penurunan tarif dalam GATT 1994 tidak akan terlalu berpengaruh. Sebab seperti dikemukakan sebelumnya, bagi Indonesia tidak ada lagi keharusan penurunan tarif, dan produk yang sensitif telah dimasukkan dalam *exclusion list*.

Namun demikian, kemungkinan tuduhan bahwa Indonesia melakukan tindakan *dumping* perlu mendapat perhatian yang serius. Perhatian serius diperlukan, berhubung belakangan ini makin banyak tuduhan *dumping* ditujukan kepada berbagai produk ekspor Indonesia. Dalam kenyataannya, mungkin saja Indonesia (unit-unit usaha) tidak melakukan *dumping*, tetapi begitu tuduhan dilancarkan maka harga dari ketidakpastian sehubungan dengan tuduhan tersebut tidak akan kecil.

Dikenakannya *binding* terhadap sebagian besar tarif bea masuk dengan sendirinya menyebabkan ruang gerak untuk menaikkan tarif dengan sasaran melindungi industri dalam negeri semakin kecil. Ini berarti, jika perusahaan-perusahaan di dalam negeri tidak dapat meningkatkan efisiensi maka pasar domestik Indonesia, yang sekarang telah menjadi bagian dari pasar internasional akan dimasuki oleh perusahaan-perusahaan asing.

Tekstil dan Pakaian Jadi

Sebagai salah satu negara yang dalam beberapa tahun ini telah dapat menjadi salah satu negara eksportir tekstil dan pakaian jadi, adalah tepat bila segala kecenderungan yang berkaitan dengan akses pasar produk tekstil dan pakaian jadi dikaji secara rinci dan akurat.

Seperti telah diketahui, sejak tahun 1974 perdagangan tekstil internasional diatur berdasarkan *Multi Fibre Arrangement* (MFA). Dalam pelaksanaannya, negara-negara pengimpor tekstil mengenakan pembatasan kuantitatif (kuota) tertentu yang besarnya ditetapkan sebagai hasil perundingan bilateral dengan negara-negara pengeksport. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan perdagangan tekstil selama ini merupakan pengecualian terhadap ketentuan dan disiplin yang berlaku di dalam GATT.

Sesuai dengan kesepakatan Putaran Uruguay, secara bertahap dan paling lambat 10 tahun setelah WTO, pengaturan perdagangan tekstil internasional dimasukkan ke dalam ketentuan dan disiplin GATT.

Langkah integrasi yang dimaksudkan mengandung dua elemen penting, yaitu: (a) penghapusan secara bertahap komoditi yang masih dapat dikenakan kuota atau pembatasan kuantitatif; dan (b) peningkatan jumlah kuota dengan pertumbuhan tertentu.

Elemen yang menyangkut penghapusan secara bertahap daftar cakupan kuota diatur sebagai berikut:

1. Semua kuota dan angka pertumbuhan yang berlaku pada tanggal 31 Desember 1994 (berdasarkan persetujuan-persetu-

Tabel 3

KEMUNGKINAN PEROLEHAN KUOTA TEKSTIL SETELAH PUTARAN URUGUAY

Tahun	Tingkat Pertumbuhan Akhir Tahun 1994			
	5%	6%	8%	10%
1994	100.000	100.000	100.000	100.000
1995	105.800	106.960	109.280	111.600
1996	111.936	114.404	119.421	124.546
1997	112.994	122.367	130.503	138.993
1998	121.186	133.013	145.642	159.147
1999	129.973	144.585	162.536	182.223
2000	139.396	157.164	181.391	208.646
2001	149.502	170.837	202.432	238.899
2002	163.267	189.713	232.254	282.892
2003	178.300	210.674	266.470	334.987
2004	194.717	233.952	305.726	396.675

Catatan: Dibulatkan sampai dengan tiga digit.

Tabel 4

PENURUNAN TARIF PRODUK PERTANIAN OLEH NEGARA SEDANG BERKEMBANG
(Juta US\$ dan %)

Kategori Produk	Nilai Impor	Persentase Penurunan Tariff
Semua Produk Pertanian	84.240	37
Kopi, Kakau, Gula, dll.	13.634	34
Buah-buahan dan Sayuran	14.575	36
Biji-bijian Berminyak, Lemak dan Minyak	12.584	40
Produk Pertanian Lain	15.585	48
Hutan dan Produknya	9.596	32
Minuman Ringan dan Minuman Keras	6.608	39
Bunga, Tanaman, Barang Sayuran	1.945	48
Tembakau	3.086	36
Biji-bijian	5.310	39
Produk dari Susu	1.317	26
Produk Tropis	24.022	43
Minuman Tropis	8.655	46
Biji-bijian dan Buah-buahan Tropis	4.340	37
Bijian Berminyak dan Minyak	3.443	41
Umbi-umbian, Beras, Tembakau	4.591	40
Rempah-rempah, Bunga dan Tanaman	2.992	52

Sumber: *The Information and Media Relations Division of the GATT, 1994.*

juan bilateral) dan semua ketentuan-ketentuan keluwesan (*carry-over, carry forward* dan *swing*) tetap akan berlaku pada hari persetujuan baru diberlakukan (1 Januari 1995). Setelah itu, kuota dan angka pertumbuhan diatur menurut ketentuan-ketentuan Persetujuan GATT 1994.

2. Pada tanggal 1 Januari 1995, setiap negara pengimpor menghapuskan dari daftar cakupannya sejumlah kategori yang impornya berjumlah 16% dari volume impor totalnya pada tahun 1990.
3. Pada tanggal 1 Januari 1988, yaitu pada bulan ke-37 sejak persetujuan mengenai tekstil dan pakaian jadi berlaku, setiap negara pengimpor menghapuskan lagi dari daftar cakupannya sejumlah kategori yang impornya berjumlah 17% dari volume impor tahun 1990.
4. Pada tanggal 1 Januari 2002, yaitu pada bulan ke-85 persetujuan mengenai tekstil dan pakaian jadi berlaku, setiap negara pengimpor menghapuskan lagi dari daftar cakupannya sejumlah kategori yang impornya berjumlah 18% dari volume impor tahun 1990.
5. Pada tanggal 1 Januari 2005, yaitu pada bulan ke-121 persetujuan mengenai tekstil dan pakaian jadi, semua kuota dihapuskan.

Elemen yang menyangkut peningkatan *Angka Pertumbuhan* tahunan sesuai ketentuan diatur sebagai berikut:

1. Tahap pertama (tanggal 1 Januari 1995 sampai 31 Desember 1997) angka pertumbuhan berdasarkan MFA ditingkatkan dengan 16% dari angka pertumbuhan semula.
2. Tahap kedua (tanggal 1 Januari 1998 sampai 31 Desember 2001), angka pertumbuhan ditingkatkan lagi dengan 25%

dari angka pertumbuhan sebelumnya.

3. Tahap ketiga (1 Januari 2002 sampai dengan 31 Desember 2004) angka pertumbuhan ditingkatkan lagi dengan 27% dari angka pertumbuhan tahun sebelumnya.

Dari ketentuan mengenai kedua elemen dasar ini, menjadi jelas bahwa pada tanggal 1 Januari 2005 pengaturan mengenai tekstil dan pakaian jadi akan tunduk kepada peraturan GATT. Selanjutnya, dalam sepuluh tahun sejak tanggal 1 Januari 1995, akses pasar ekspor produk tekstil dan pakaian jadi Indonesia akan bertambah besar dan sejalan dengan itu persaingan juga akan semakin ketat.

Dalam Tabel 3 diberikan beberapa cara perkiraan perolehan kuota mulai tahun 1995 sampai dengan tahun 2004.

Dari berbagai studi yang pernah dilakukan dapat diketahui bahwa meningkatnya ekspor tekstil dan pakaian jadi Indonesia dengan pesat dalam beberapa tahun terakhir ini karena daya saing Indonesia di bidang tekstil dan pakaian jadi cukup kuat. Yang menjadi faktor keunggulan utama adalah tersedianya tenaga kerja dengan upah yang relatif murah, dan sampai tingkat-tingkat tertentu mempunyai keterampilan alamiah sehingga tidak mempersyaratkan biaya pelatihan yang mahal.

Dengan meningkatnya kuota bersamaan dengan pertumbuhan yang lebih cepat, pembagian kuota yang selama ini sering menjadi momok akan lebih mudah diatasi. Karena adanya pembesaran kuota serta masuknya kategori tertentu ke dalam peraturan GATT, merupakan langkah yang tepat bila para industriawan domestik yang bergerak di bidang ini memantau secara terus-menerus perkembangan yang terjadi, sehingga mere-

ka dapat melakukan tindakan spesialisasi bila diperlukan.

Hasil Pertanian

Ketentuan GATT 1994 yang menyangkut akses pasar produk pertanian adalah sebagai berikut:

- (a) tindakan non tarif yang ada saat ini digantikan dengan tarif;
- (b) bagi negara maju, mulai tahun 1995 sampai tahun 2000 dilakukan pengurangan tarif dan tarififikasi sebesar 36% dengan pengurangan minimum sebesar 15% untuk setiap *item* produk (*individual tariff line* berdasarkan *Harmonized System* - HS). Sedang untuk negara-negara berkembang penurunannya adalah sebesar 24% dengan minimum 10% untuk setiap *item* produk dengan jangka waktu 10 tahun. Semua tarif bea masuk untuk produk pertanian akan diikat (*bound*) dalam GATT;
- (c) dengan syarat-syarat dan ketentuan tertentu kepada anggota dapat diberikan pengecualian terhadap kewajiban penurunan tarif dan tarififikasi (*special safeguard clause*);
- (d) negara anggota diwajibkan membuka pasar dalam negeri untuk menjamin terserapnya stok produk pertanian dunia (*current access opportunities*). Ketentuan ini diberlakukan terhadap suatu negara yang impornya telah mencapai 3% (untuk negara maju) dan 5% (untuk negara berkembang);
- (e) bilamana saat ini tidak terdapat *significant imports*, maka terdapat ketentuan *minimum access opportunities* yang ditetapkan sebesar 3% dari konsumsi domestik dan ditingkatkan menjadi 5%

pada tahun 2000.

Dengan ketentuan GATT 1994 ini akses pasar produk ekspor hasil pertanian akan bertambah besar. Dengan adanya kewajiban menurunkan tarif baik di negara berkembang maupun di negara maju, konsumsi dunia akan produk pertanian akan bertambah banyak. Seperti diperlihatkan dalam Tabel 3, negara maju yang sampai saat ini mengimpor 2/3 dari seluruh impor hasil pertanian dunia melakukan pengurangan tarif dan/atau penurunan tarififikasi cukup besar. Secara keseluruhan untuk hasil pertanian mencapai 37% dan untuk *tropical products* sebesar 43%. Untuk kopi, teh, cacao dan gula secara keseluruhan mencapai 34%. Tembakau sebesar 36% dan *oilseeds, fats* dan *oils* sebagai satu kesatuan sebesar 40%.

Seperti dikemukakan sebelumnya, Indonesia telah menyerahkan sebanyak 1.341 tarif *item* dan di antaranya terdapat sebanyak 300 tarif *item* dengan *binding* lebih besar dari 40%. Pengikatan diri pada tarif di atas 40% ini dimaksudkan untuk melindungi industri dalam negeri. Namun demikian, pengusaha nasional tidak menjadi lengah karena cepat atau lambat tetapi pasti, penyesuaian tarif harus dilakukan. Tidak akan lama lagi -- bahkan diharapkan pada akhir Pelita VI, Indonesia tidak akan tergolong lagi pada negara yang sedang berkembang (dengan pendapatan per kapita di bawah US\$1.000). Kalau Indonesia berhasil menanggalkan baju negara berkembang, dapat dipastikan tekanan untuk liberalisasi perdagangan akan semakin besar.

Sesuai dengan ketentuan GATT 1994 semua negara anggota diwajibkan membuka pasarnya. Dengan adanya kewajiban ini maka Indonesia harus mengimpor produk-produk pertanian tertentu seperti beras. Walau-

pun impor beras yang diajukan dan disetujui adalah sebesar 70.000 ton dengan *in-quota* tarif 90%, kewajiban seperti ini berarti akan terjadi penciutan pasar domestik bagi Indonesia manakala tidak dapat diimbangi dengan ekspor.

Undang-undang Penanaman Modal Baru

Pada tanggal 19 Mei 1994, Presiden telah menandatangani PP No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang Didirikan dalam Rangka Penanaman Modal. Peraturan Pemerintah yang diumumkan pada tanggal 2 Juni 1994 ini mau tidak mau harus diperhitungkan dalam mengevaluasi akses pasar bagi produk ekspor Indonesia sesudah Putaran Uruguay.

Tidak dapat dipungkiri bahwa PP No. 20 Tahun 1994 ini termasuk *peraturan yang sangat liberal*, dan kalau dapat dilaksanakan dengan baik (tanpa hambatan teknis dan birokratis) akan dapat mempercepat dan memperderas arus investasi asing masuk ke Indonesia. Masalah yang akan timbul sebagai akibat PP ini cukup luas dan tidak sederhana.

Seperti diketahui, salah satu faktor yang menjadikan Putaran Uruguay berjalan lambat dan perundingannya sangat alot adalah karena keengganan negara maju melepaskan industrinya bersaing secara langsung di pasar internasional. Ketidaksiapan negara-negara industri maju dalam melakukan restrukturisasi industrinya dan/atau mengalihkan industrinya yang tidak lagi kompetitif, dalam banyak hal, telah menyebabkan negara-negara bersangkutan melakukan tindakan proteksi dan hal ini secara jelas terlihat dalam bidang produk tekstil dan pakaian

jadi.

Dengan PP No. 20 Tahun 1994 sangat besar kemungkinan bahwa negara-negara maju ataupun pengusahanya akan melakukan relokasi industrinya ke Indonesia dan melakukan kegiatan yang bersifat *export substitution*. Kalau hal ini menjadi kenyataan, adanya anggapan bahwa perluasan pasar akan berjalan secara *linear* dengan perolehan nilai tambah perlu dipertanyakan. Dalam keadaan seperti ini, sangat besar kemungkinan ekspor Indonesia akan meningkat secara cepat dan lapangan kerja akan terbuka luas, tetapi sebagian besar nilai tambah yang dihasilkan akan ditransfer ke luar negeri. Selanjutnya persaingan yang akan terjadi bukan lagi di pasar domestik negara-negara pengimpor, tetapi persaingan di antara pengusaha domestik dalam bidang efisiensi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan baru ini sejalan dengan ketentuan GATT 1994. Oleh karena itu, perubahan wujud kendala peningkatan ekspor yang diharapkan menunjang perkembangan perekonomian sesuai dengan kepentingan nasional, patut mendapat perhatian dan kajian yang serius.

Strategi Perundingan

Dari uraian di atas kiranya menjadi jelas bahwa setelah rampungnya Putaran Uruguay, alam persaingan internasional mengalami perubahan. Dengan perubahan seperti ini berbagai langkah penyesuaian dibutuhkan, baik pada tingkat kebijakan maupun tingkat bisnis dan manajemen termasuk strategi bernegosiasi.

Salah satu perkembangan yang kurang tajam disoroti adalah perubahan pola yang terjadi dalam perdagangan internasional.

Data statistik yang ada menunjukkan bahwa, seiring dengan perkembangan perdagangan internasional, ternyata perdagangan antar perusahaan yang sama dan yang beroperasi di berbagai negara (*multinational company*) berkembang sangat cepat dan laju pertumbuhannya lebih cepat daripada volume dan/atau nilai perdagangan internasional total.

Perkembangan baru ini dengan jelas memberi indikasi bahwa yang akan dihadapi oleh suatu unit usaha dalam memasarkan produknya ke negara lain, bukan lagi hanya importir yang berada di negara tujuan ekspor tetapi termasuk pengusaha domestik yang melakukan ekspor produk yang sama kepada perusahaannya yang memakai produk tersebut di negara lain. Dengan perkembangan baru ini berarti, manakala eksportir Indonesia tidak dapat bekerja menghasilkan produk yang sama, maka ia akan semakin sulit memasarkan produknya di negara tujuan ekspornya.

Salah satu kelemahan eksportir Indonesia adalah kurangnya kemampuan dalam pemasaran. Hubungan eksportir Indonesia dengan pembeli di negara maju terutama AS dan ME, sampai saat ini masih lemah. Walaupun para pengusaha domestik sudah menyadari akan pentingnya pembukaan kantor cabang di luar negeri, namun sampai sekarang, dengan alasan biaya yang mahal, pembukaan kantor cabang belum terlaksana secara memadai. Untuk melakukan negosiasi dengan mitra dagang di negara tujuan ekspor, pembukaan kantor cabang tampaknya sudah merupakan tuntutan yang harus dipenuhi. Dengan demikian, mungkin jalan yang lebih tepat ditempuh adalah dengan membuka kantor cabang secara bersama. Sejalan dengan ini usaha mencari pembeli melalui berbagai cara seperti kunjungan langsung,

mengikuti pameran perlu dilakukan secara lebih intensif.

Hampir dapat dipastikan bahwa di masa datang negara importir akan memperketat pengawasan terhadap ekspor negara-negara berkembang. Dalam bidang tekstil misalnya, sejalan dengan penambahan kuota yang didasarkan pada ketentuan GATT, negara importir akan semakin ketat memberlakukan peraturan dan sanksi yang berkaitan dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Untuk mencegah timbulnya akibat yang tidak diinginkan, Indonesia perlu menyesuaikan peraturan-peraturannya agar jangan sampai terkena tindakan *anti-circumvention*, yaitu tindakan memotong kuota negara eksportir, yang terbukti telah melakukan *circumvention*, dengan jumlah sesuai dengan jumlah yang dikapalkan melalui negara ketiga. Bagi Indonesia tindakan ini penting, karena ekspor ke negara non kuota sama sekali tidak ada pengawasnya dan eksportir dapat meng-ekspor ke negara non kuota tanpa surat izin. Selain itu, pengetahuan akan kategori-kategori mana yang akan dihapuskan secara bertahap sangat diperlukan dan diharapkan informasi ini dapat disebarluaskan oleh pemerintah secara cepat kepada dunia usaha. Dengan tindakan seperti ini diharapkan para industriawan dapat menyesuaikan diri dengan cepat.

Dalam persetujuan baru ini masih ada kemungkinan bagi negara importir untuk melakukan tindakan pengamanan dengan mengadakan *call* terhadap kategori tertentu dari negara eksportir tertentu, jika ia dapat membuktikan terjadinya cedera berat terhadap industrinya dari kategori tersebut. Namun caranya akan lebih ketat diawasi oleh *Textiles Monitoring Body* (TMB) yakni Badan Pemantauan Tekstil, yang harus dilibatkan dari permulaan dilakukan *call* itu. Jang-

ka waktu penyelesaian sengketa pun diperketat.

Seperti dikemukakan sebelumnya, dengan Persetujuan GATT 1994, kuota untuk semua negara eksportir akan meningkat lebih cepat dan komoditi yang dilepaskan dari peraturan kuota akan meningkat. Sebagai akibatnya, harga komoditi ini akan mengalami tekanan. Dengan demikian, usaha menekan harga melalui peningkatan efisiensi adalah mutlak. Sejalan dengan itu usaha untuk mengetahui posisi para pesaing potensial baik yang berada di negara tujuan ekspor maupun negara eksportir lainnya terutama perlu dilakukan. Negara-negara yang perlu mendapat perhatian adalah: Mesir, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Maroko, Tanzania dan Tunisia di Benua Afrika. Belize, Costa Rica, Republik Dominika, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, St. Lucia, St. Kitts dan Nevis, dan Uruguay di Amerika Latin. Bangladesh, Cina, Fiji, Hong Kong, India, Korea, Makao, Pakistan, Filipina, Sri Lanka, Tonga, Tuvalu, Cyprus, Malta dan Turki di kawasan Asia, Timur Tengah dan Eropa.

Sering dikemukakan bahwa para eksportir Indonesia tidak jarang mengalami kesulitan memasarkan produknya ke luar negeri, karena para importir berlaku tidak *fair*. Tanpa mengabaikan kemungkinan adanya importir yang tidak *fair*, tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu penyebab produk-produk ekspor Indonesia dengan mudah ditolak oleh para importir adalah karena produk-produk tersebut belum mendapatkan sertifikat mutu yang sudah merupakan persyaratan yang berlaku umum di negara importir. Untuk mendapatkan sertifikat mutu bagi produk tertentu memang harus dikeluarkan biaya yang kadang-kadang tidak kecil. Namun, dalam upaya mempermudah negosiasi

dan untuk menghindari kemungkinan yang tidak diinginkan oleh para eksportir, tindakan untuk memperoleh sertifikat mutu sangat menentukan.

Kenyataan menunjukkan bahwa beberapa eksportir nasional dapat melakukan ekspor tanpa mengalami gangguan yang berarti, karena eksportir bersangkutan mendatangkan ahli untuk mengawasi produknya sebelum diekspor. Untuk ini eksportir bersangkutan memang mengeluarkan biaya yang tidak kecil. Namun manfaat yang dapat diraih dapat menutupi atau bahkan melampaui biaya yang dikeluarkan.

Taktik bernegosiasi dalam perdagangan internasional tidak bersifat umum dan universal. Seperti diketahui, setiap negara mempunyai sistem distribusi, cara pembayaran, kebiasaan negosiasi (misalnya memakai perantara atau tidak), selera, kepekaan terhadap kesehatan lingkungan, sikap dan tindakan birokrasi, yang kalau diperbandingkan ternyata berbeda satu sama lain. Ini berarti bahwa sebelum memasuki pasar tertentu pengetahuan akan hal tersebut sangat diperlukan. Sumbernya dapat saja diperoleh dari para konsultan atau aparat pemerintah yang berada di negara tujuan ekspor.

Seperti dikemukakan sebelumnya, dengan kesepakatan GATT 1994 perekonomian dan/atau perdagangan dunia akan semakin kompetitif, pasti dan lebih transparan serta bila timbul persoalan antara (pengusaha) negara anggota, prosedur penyelesaiannya adalah jelas.

Berhadapan dengan situasi seperti ini, maka pada tingkat pertama para pengusaha nasional perlu mengetahui secara mendalam ketentuan GATT 1994 yang menyangkut produk yang diusahakannya. Ketentuan GATT 1994 sangat banyak sehingga untuk

memahaminya secara mendalam dan menyeluruh dibutuhkan waktu yang lama. Namun dari ketentuan-ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa peraturan perdagangan yang diatur secara nasional memerlukan penyesuaian.

Pertemuan para pakar yang membahas ketentuan GATT 1994 dilaksanakan belakangan ini sampai pada kesimpulan-kesimpulan tertentu. Dan salah satu di antaranya adalah, bahwa dalam sepuluh tahun mendatang masalah *dumping* dan *monopoli* akan merupakan sumber pertikaian yang menonjol dalam perdagangan internasional. Kesimpulan ini tampaknya adalah tepat, sehingga untuk menghadapinya Indonesia sangat membutuhkan perangkat hukum jelas yang mengaturnya. Tanpa peraturan yang jelas dapat dipastikan Indonesia akan mudah dituduh melakukan *dumping*, dan sangat sulit melakukan tindakan bila beranggapan bahwa pengusaha asing melakukan *dumping*. Sejalan dengan ini sudah barang tentu di tingkat mikro, para pengusaha dipersyaratkan mempunyai dan memelihara catatan pembukuan yang jelas dan konsisten. Dan sejalan dengan ini maka adalah sangat tepat bila segala ketentuan perjanjian yang disepakati oleh para eksportir dan importir diikat sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Sesuai dengan ketentuan GATT 1994, penyelesaian sengketa dagang akan dapat diselesaikan melalui ketentuan dan prosedur yang jelas. Dipandang dari sudut ini dapat dikatakan usaha negosiasi akan lebih mudah dilakukan, sehingga masalah pokok yang perlu mendapat perhatian utama adalah harga, kualitas (dengan standar tertentu), waktu pengiriman, dan cara pembayaran transaksi.

Penutup

Persetujuan Putaran Uruguay yang telah disepakati secara resmi di Marrakesh medio April 1994 yang lalu, telah berhasil menciptakan tatanan baru perdagangan internasional yang lebih kuat dan jelas. Dengan ketentuan GATT 1994 kepastian dalam perdagangan barang dan jasa semakin terwujud. Secara teoritis, dengan tatanan baru tersebut, perdagangan dunia diperkirakan akan meningkat di seluruh sektor walaupun tingkat peningkatannya belum diketahui secara akurat dan pasti serta rinci.

Dengan dilaksanakannya ketentuan GATT 1994, diperkirakan akses pasar untuk mata dagangan ekspor Indonesia akan dapat ditingkatkan. Besarnya peningkatan yang dapat diraih akan sangat tergantung pada sejauh mana para eksportir melakukan usaha pemasaran yang tepat serta peningkatan efisiensi dalam kegiatan usaha tersebut. Selanjutnya, akses pasar di dalam negeri ada kemungkinan akan menciut bukan saja karena persaingan yang lebih tajam dari pesaing di luar negeri dan tindakan *dumping*. Tetapi sangat besar kemungkinan karena pangsa pasar dapat direbut oleh pengusaha domestik asing -- yang semakin luas ruang geraknya sesudah diberlakukannya PP No. 20 Tahun 1994.

Sejak awal dasawarsa 1980-an Indonesia telah melakukan berbagai macam dan bentuk deregulasi. Tujuan utama dari deregulasi tersebut adalah untuk menjadikan perekonomian nasional lebih efisien. Tindakan deregulasi yang menuju pada peningkatan efisiensi tersebut termasuk tindakan memperlancar arus barang dan jasa searah dengan tujuan yang hendak dicapai oleh GATT. Namun demikian, usaha memperlancar arus barang dan jasa yang dimaksudkan mungkin

saja memberi hasil yang dianggap ketinggalan bila dibandingkan dengan tuntutan GATT atau anggota GATT. Dalam keadaan seperti ini, sudah dapat dipastikan harus ada beban yang harus dipikul atau harga yang harus dibayar. Sejauh mana kesiapan dunia usaha dan/atau masyarakat membayar harga tertentu akan sangat menentukan besarnya hasil yang dapat diraih dengan Persetujuan GATT 1994.

Dengan Persetujuan GATT 1994, kata kunci bagi keberhasilan adalah efisiensi. Tanpa efisiensi dalam segala bidang termasuk produksi, distribusi, *marketing* dan organisasi, Persetujuan GATT 1994 akan men-

jadi malapetaka.

Walaupun dengan Persetujuan GATT 1994 perdagangan internasional akan semakin transparan dan prosedur penyelesaian sengketa menjadi lebih jelas, friksi-friksi perdagangan akan tetap mewarnai kegiatan tersebut. Berhadapan dengan situasi seperti ini, maka para pengusaha Indonesia perlu menyesuaikan diri menghadapi perkembangan tersebut. Pembukaan kantor cabang secara bersama untuk memasarkan produk, memperkuat asosiasi-asosiasi serta pemahaman atas segala peraturan yang berlaku dan menyesuaikan diri dengannya adalah tindakan yang perlu dilakukan.

Dokumen

Liberalisasi Perdagangan dan Cita-cita Asia Tenggara yang Makmur Bersatu dan Stabil

F. Andrea

- I. PERTEMUAN SOM KE-5 APEC
 - II. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN APEC
 - III. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)
 - A. Keanggotaan Vietnam dalam ASEAN
 - B. Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA)
 - C. Pernyataan Mengenai Bosnia
 - D. Komunike Bersama AMM
 - IV. RENCANA KTT ASEM
 - V. PERTEMUAN ARF
 - VI. PERNYATAAN MENLU CINA, QIAN QICHEN
 - VII. ASEAN PMC
-

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting* - SOM) ke-5 yang merupakan persiapan Pertemuan APEC ke-7 di Osaka, Jepang, bulan November mendatang mempunyai arti penting, sebab selain ingin membuktikan kredibilitas APEC pada kalangan pengusaha swasta guna meningkatkan liberalisasi di bidang ekonomi, SOM APEC juga merencanakan untuk melibatkan kalangan swasta secara aktif dalam mempercepat perdagangan dan investasi. Meskipun dalam pertemuan itu terjadi pertentangan antara delegasi AS dan

Jepang mengenai target pencapaian pelaksanaan pasar bebas di kawasan APEC tahun 2020 terutama yang menyangkut sektor pertanian, tetapi berbagai upaya untuk mewujudkan liberalisasi perdagangan terus dilakukan. AS misalnya, terus menggunakan pengaruhnya di dalam APEC untuk mengatasi berbagai kendala perdagangan dan investasi di Asia Pasifik. Kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan volume perdagangan intra industri di negara-negara APEC dan sekaligus membuka akses pasar internasional melalui pengaturan bersama guna mengatasi hambatan-hambatan perdagangan baru.

Pertemuan Para Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM) yang merupakan kegiatan resmi ASEAN dan berlangsung setiap tahun, telah menghasilkan beberapa keputusan penting. Salah satu di antaranya adalah penerimaan Vietnam secara resmi sebagai anggota penuh ASEAN, melalui upacara, penerbitan deklarasi, dan perubahan simbol ASEAN. Dengan demikian, anggota ASEAN yang semula enam negara, yaitu Indonesia, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina, dan Brunei Darussalam, kini bertambah menjadi tujuh negara.

Keinginan untuk bergabung ke dalam ASEAN, sudah cukup lama disuarakan Vietnam. Keputusan bergabungnya Vietnam ke dalam ASEAN secara informal dicapai dalam pertemuan tahunan para Menlu ASEAN di Bang-

kok bulan Juli 1994, baru kemudian Vietnam secara formal mengajukan permohonan tersebut pada bulan Oktober 1994, dan negara-negara ASEAN menerima Vietnam sebagai anggota ketujuh.

Pada tahun 1992, Vietnam pun telah menjadi salah satu penandatangan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (*Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia* - TAC). Diterimanya Vietnam menjadi anggota ASEAN merupakan langkah penting ASEAN dalam meningkatkan persahabatan dan kerja sama di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Di samping itu bergabungnya Vietnam dalam ASEAN merupakan langkah awal bagi terbentuknya seluruh kawasan Asia Tenggara yang terdiri dari 10 negara, yaitu ASEAN, Laos, Kamboja dan Myanmar.

Meskipun *Forum Regional ASEAN* (ARF) belum merupakan forum untuk merumuskan pengaturan keamanan bersama di kawasan Asia Pasifik, namun berbagai upaya untuk mewujudkan kawasan yang stabil dan damai setidaknya mempunyai arti tersendiri. Kemajuan di bidang politik dan keamanan seperti yang tertuang dalam *Concept Paper*, yaitu usaha untuk meningkatkan rasa saling percaya, mekanisme diplomasi preventif, mekanisme penyelesaian konflik, non-proliferasi dan pengawasan persenjataan berkaitan dengan zona bebas senjata nuklir Asia Tenggara serta kerja sama keamanan maritim merupakan bukti usaha tersebut. Kemajuan lain sebagai upaya ARF adalah komitmen yang diberikan Menlu Cina, *Qian Qichen* kepada ASEAN dan mitra dialognya bahwa Cina bersedia menyelesaikan klaim tumpang tindih wilayah kedaulatan di Laut Cina Selatan berdasarkan hukum internasional.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang SOM ke-5 dan Pertemuan Menteri Keuangan APEC ke-2 di Bali tanggal 15-16 April 1995 serta Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-28 di Brunei Darussalam.

I. PERTEMUAN SOM KE-5 APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (SOM) ke-5 APEC berlangsung di Fukuoka, Jepang, tanggal 13-15 Februari 1995 dihadiri oleh 18 negara dari ASEAN, AS, Kanada, Australia, Selandia Baru, Meksiko, Jepang, Cina, Korea Selatan, Hong Kong, Taiwan, Papua Niugini dan Chile untuk menyusun persiapan penyelenggaraan Pertemuan APEC di Osaka bulan November 1995. Pertemuan ini merupakan pertemuan resmi pertama setelah Pertemuan Bogor, dalam serangkaian pembicaraan tingkat tinggi menjelang pertemuan tahunan para menteri APEC di Osaka, Jepang. Pertemuan itu akan disusul dengan KTT APEC.

Pejabat Deplu AS, *Sandra Kristoff*, mengatakan bahwa agenda aksi (*action agenda*) tentang liberalisasi dan perdagangan yang akan dirumuskan para pemimpin APEC harus mencakup semua sektor perdagangan tanpa ada pengecualian, seperti disepakati bersama dalam pertemuan pemimpin APEC di Bogor bulan November tahun lalu (*Merdeka*, 13-2-1995).

Menlu Jepang, *Yohei Kono*, mengatakan bahwa: (1) untuk mengatur spektrum kegiatan APEC memasuki abad 21 diperlukan pedoman dan panduan yang strategis untuk merancang agenda aksi (*action agenda*) tahun 1995; (2) agenda aksi itu harus memberikan isyarat jelas bagi anggotanya untuk mempertahankan momentum Deklarasi Bogor. Agenda tersebut harus praktis dan fleksibel untuk mengakomodasi keanekaragaman kawasan; (3) perlu memasukkan unsur-unsur kerja sama ekonomi dan teknis serta langkah-langkah yang mendukung liberalisasi perdagangan dan investasi di dalam panduan tersebut; (4) menetapkan tujuan proposal Jepang yang disebut mitra untuk kemajuan (*partners for progress*), yaitu memobilisasi keahlian dan pengalaman individual dari masing-masing anggota untuk dikembangkan menjadi keahlian dan pengalaman bersama (*The Straits Times*, 14-2-1995); (5) inisiatif Jepang itu ditujukan untuk mening-

galkan pendekatan sepihak tradisional bantuan pembangunan dari negara-negara kaya menolong negara-negara yang lebih miskin. Sebagai gantinya, Jepang meminta dilakukan suatu jaringan kerja sama efektif di antara 18 kelompok ekonomi anggota APEC yang didasarkan kepada kekuatan masing-masing negara (*Kompas*, 15-2-1995).

Meskipun ada di antara anggota APEC yang meminta Jepang untuk menjelaskan tentang program "mitra untuk kemajuan", namun usulan Jepang itu diterima baik oleh para anggota. Inisiatif Jepang tersebut tidak memerlukan pendirian organisasi tambahan, tetapi cukup dengan Sekretariat APEC untuk memberi penjelasan dengan sasaran utama mengumpulkan informasi yang mendukung program "mitra untuk kemajuan".

Sementara itu pejabat Deplu AS, *Sandra Kristoff* mengatakan bahwa rincian lanjutan tentang bantuan prakarsa Jepang tersebut perlu diperjelas. Hal ini dimaksudkan agar kerja sama teknis dan elemen-elemen bantuan prakarsa Jepang dapat menunjang fasilitas perdagangan dan investasi serta sasaran-sasaran liberalisasi APEC (*Kompas*, 16-2-1995).

Menteri Perdagangan Internasional dan Industri Jepang, *Ryutaro Hashimoto*, mengatakan: (1) perlunya perhatian untuk menjamin semua anggota APEC memenuhi komitmen Putaran Uruguay terhadap Organisasi Perdagangan Dunia; (2) mempertimbangkan cara-cara untuk memperdalam dan memperluas hasil seperti tercatat dalam Deklarasi Bogor (*The Straits Times*, 14-2-1995); (3) sektor swasta merupakan faktor pendorong ekonomi APEC dan perlu dicerminkan dalam agenda tindakan; (4) dalam APEC dapat ditingkatkan kegiatan sektor swasta melalui pemetaan agenda aksi yang menjamin sektor swasta bahwa adanya kegiatan ekonomi bebas akan meluas sampai jangka menengah dan jangka panjang (*Kompas*, 14-2-1995).

Ketua Satuan Tugas APEC, *Wisber Loeis* mengatakan Indonesia mengusulkan agar APEC meningkatkan dialog dengan sektor swasta guna menunjang pembangunan infrastruktur ekonomi, khususnya di negara sedang berkembang sehingga dapat menghasilkan rekomendasi bagi aksi cepat (*rapid action*) guna menciptakan infrastruktur yang baik dan efektif (*Bisnis Indonesia*, 15-2-1995).

SOM sepakat untuk menerbitkan laporan yang akan memperlihatkan dan menyebarkan pada sektor swasta tentang langkah-langkah deregulasi ekonomi yang diambil para anggota APEC. Kesepakatan itu merupakan tindak lanjut dari usulan Indonesia tahun 1994 ke komisi investasi dan perdagangan yang beranggotakan 18 negara, yang sekarang diketuai oleh Korea Selatan. Langkah tersebut dapat dianggap sebagai pembayaran awal dalam konteks liberalisasi perdagangan (*Kompas*, 17-2-1995).

Ketua Komisi Perdagangan dan Investasi APEC, *Sun Joun Yung*, mengatakan bahwa: (1) tantangan utama tahun 1995 adalah membuktikan kredibilitas APEC kepada kalangan pengusaha swasta; (2) fokus perhatian tahun 1995 adalah dialog kebijaksanaan perdagangan, peninjauan kembali peraturan perdagangan regional, deregulasi, penengah sengketa, masalah-masalah perdagangan bilateral, penerapan Putaran Uruguay, perusahaan kecil dan menengah, pengembangan dasar penentuan tarif dan manual, serta kebijaksanaan persaingan; (3) APEC merencanakan untuk melibatkan kalangan swasta secara aktif dalam proses liberalisasi perdagangan dan investasi (*Kompas*, 20-2-1995).

II. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN APEC

Pertemuan ke-2 para Menteri Keuangan Anggota Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik

(APEC) berlangsung di Bali tanggal 15-16 April 1995 dihadiri oleh Menkeu Australia, *Ralph Willis*, Menkeu Kanada, *Paul Martin*, Menkeu RRC, *Liu Zhongli*, Menkeu Hong Kong, *Kwong Kichi*, Menkeu Jepang, *Masayoshi Takemura*, Menkeu Korea, *Jae-Hyong Hong*, Menkeu Taiwan, *Chen Kuo Lin*, Menkeu AS, *Robert Rubin*, Menkeu Brunei Darussalam, *Jefri Bolkiah*, Menkeu Indonesia, *Mar'ie Muhammad*, Menkeu Filipina, *Roberto de Ocampo*, Menkeu Singapura, *Richard Hu Tsu Tau*, Menkeu Thailand, *Tarrin Nimmanahaemida* untuk membahas perkembangan ekonomi, pergerakan modal di antara anggota APEC, mobilisasi sumber dana untuk pembiayaan prasarana, dan perubahan nilai tukar valuta asing dan dampaknya terhadap kawasan Asia Pasifik.

Wakil Presiden *Try Sutrisno* mengatakan dalam pidato pembukaan sebagai berikut: (1) perekonomian negara-negara Asia yang sedang membangun selama dasawarsa yang akan datang memerlukan dana investasi lebih dari US\$1 triliun; (2) kendati sumber dana investasi tersebut akan datang dari sumber-sumber dalam negeri dan bantuan multilateral, namun bagian terbesar harus datang dari pasar uang internasional baik dalam bentuk investasi maupun kredit; (3) tidak mudah mengatasi masalah yang timbul dari dinamika pasar modal internasional yang terbuka. Oleh karena itu pertemuan ini diharapkan lebih maju dalam merumuskan kebijaksanaan yang memungkinkan perdagangan bebas dan investasi yang terbuka di kawasan Asia Pasifik sebelum tahun 2020 (*Suara Pembaruan*, 17-4-1995).

Menteri Keuangan AS, *Robert E. Rubin*, mengatakan sebagai berikut: (1) AS tetap menginginkan kurs dollar AS yang kuat. Komitmen pada perbaikan fundamental ekonomi tetap dipertahankan untuk mencapai kurs yang stabil dan produktif. Upaya pengurangan defisit perdagangan dan anggaran serta peningkatan tabungan masyarakat, juga dipertahankan; (2) dalam dua tahun terakhir, sebanyak

6,3 juta kesempatan kerja sudah tercipta. Tingkat pengangguran turun dari 7,1% menjadi 5,5%. Selama 4 tahun terakhir tingkat inflasi turun dari rata-rata 4% menjadi 3%. Investasi di kalangan dunia usaha menguat dan menjadi pemicu pemulihan ekonomi AS. Dalam dua tahun terakhir Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) AS sebesar 3,6%. Defisit anggaran terhadap PDB tahun 1992 turun dari 4,9 % menjadi 2,7% tahun 1995; (3) Jepang terlalu tertutup dan gagal memperbaiki keadaan ekonomi dalam negeri, sehingga mengakibatkan permintaan impor Jepang rendah; (4) AS menolak usulan Jepang tentang pengeluaran obligasi dalam bentuk yen yang diperlukan untuk meyakinkan pasar bagi bangkitnya kembali dolar; (5) AS menolak usulan bagi dilakukannya peningkatan suku bunga dolar AS (*Kompas*, 17-4-1995).

Menteri Keuangan Jepang, *Masayoshi Takemura* mengatakan dalam jumpa pers bahwa ada dua penyebab apresiasi atau depresi suatu mata uang, yaitu: (1) bersumber dari hal-hal fundamental dalam perekonomian seperti laju pertumbuhan ekonomi, inflasi, defisit transaksi berjalan dalam neraca pembayaran. Hal ini sangat berpengaruh terhadap nilai tukar yang bersifat jangka panjang; (2) disebabkan tindakan spekulasi pasar uang yang pengaruhnya terhadap nilai tukar lebih bersifat jangka pendek. Di samping itu gejolak nilai tukar mata uang yang tengah berlangsung saat ini tidak mencerminkan sebagai akibat masalah fundamental dalam perekonomian (*Suara Karya*, 17-4-1995).

Kesepakatan bersama yang dibacakan oleh Menteri Keuangan *Mar'ie Muhammad* berisi: (1) para Menkeu APEC menilai pergerakan arus dana antar negara yang sifatnya mendadak, sangat tidak menguntungkan banyak negara dan hanya mengganggu perencanaan kebijaksanaan ekonomi makro; (2) kebijaksanaan ekonomi makro justru bisa mempertahankan arus modal bertahan di suatu ne-

gara dalam jangka panjang; (3) tidak ada satu kebijakan tentang kurs yang optimal untuk keseluruhan anggota APEC (*Kompas*, 17-4-1995); (4) resiko arus modal dari luar negeri bisa diperkecil bila pemerintah masing-masing negara memperlihatkan komitmen mereka atas kebijakan fiskal dan moneter yang hati-hati menuju pada stabilitas makro ekonomi; (5) mengembangkan rekomendasi-rekomendasi yang menyangkut pengungkapan secara sukarela dan teratur yang menyangkut dasar ekonomi umum dan informasi keuangan yang penting bagi pasar uang (*Bisnis Indonesia*, 17-4-1995); (6) keprihatinan tentang gejolak yang terjadi di pasar uang yang tidak mencerminkan stabilitas dan keseimbangan ekonomi makro; (7) APEC meminta para wakil menteri keuangan untuk meninjau ulang studi IMF dan mengidentifikasi kesimpulan pokok dan permasalahan untuk bahan bahasan pertemuan menteri keuangan APEC tahun 1996 di Kyoto Jepang (*Suara Karya*, 17-4-1995); (8) membentuk kelompok kerja di bidang keuangan dan pasar modal; (9) mobilisasi modal swasta untuk gerakan perubahan nilai tukar mata uang dalam perdagangan dan investasi (*Suara Pembaruan*, 17-4-1995).

III. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)

Sidang Para Menlu ASEAN (*ASEAN Annual Ministerial Meeting* - AMM) ke-28 yang berlangsung di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam tanggal 23-29 Juli lalu didahului oleh pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting* - SOM) ASEAN tanggal 25-26 Juli 1995. Dalam pertemuan itu dibahas antara lain tentang klarifikasi Cina mengenai pernyataan Menlu Qian Qichen tentang kesediaan Cina menyelesaikan konflik Kepulauan Spratly secara damai dan merujuk pada Konvensi Hukum Laut PBB tahun 1982, masalah pembebasan *Aung San Suu Kyi*, ke-

siapan ASEAN untuk menerima permintaan Myanmar menandatangani Pakta Persahabatan dan Kerja Sama (*Treaty of Amity and Cooperation* - TAC) sebagai langkah awal untuk menjadi anggota penuh ASEAN. Di samping itu juga dibahas aspek-aspek dari rancangan komunike bersama ASEAN yang akan dikeluarkan pada acara penutupan Pertemuan Tahunan Menlu ASEAN ke-28. AMM ke-28 dilanjutkan dengan pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 31 Juli - 1 Agustus dan Pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 2-3 Agustus 1995 untuk membahas: (1) pernyataan Menlu Cina, *Qian Qichen* tentang kesiapan Cina menyelesaikan sengketa di Laut Cina Selatan secara damai dan merujuk pada Konvensi Hukum Laut PBB 1982; (2) masalah AFTA (*ASEAN Free Trade Area*); (3) masalah ekonomi internasional, seperti APEC (Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik), EAEC (Kaukus Ekonomi Asia Timur) dan WTO (Organisasi Perdagangan Dunia); dan (4) masalah Bosnia.

A. KEANGGOTAAN VIETNAM DALAM ASEAN

Penandatanganan deklarasi masuknya Vietnam dalam ASEAN oleh para Menlu ASEAN diadakan di *Conference Hall, International Convention Centre*, Bandar Seri Begawan tanggal 28 Juli 1995, diikuti serangkaian pidato para Menlu. Kemudian dilanjutkan dengan upacara penaikan bendera yang dipimpin oleh Menlu Brunei Darussalam, *Pangeran Bolkiah*.

Menlu *Ali Alatas* mengatakan bahwa bergabungnya Vietnam menunjukkan apa yang terkandung dalam Deklarasi Bangkok 1967, yang berbunyi "merupakan kemauan kolektif dari negara-negara Asia Tenggara untuk bersatu dalam persahabatan dan kerja sama, dan menjamin kemakmuran rakyatnya".

Menlu Brunei Darussalam, *Pangeran Bolkiah*, mengatakan Vietnam merupakan negara yang letak geografisnya strategis dan merupakan pasar ekonomi yang cukup besar. Masuknya Vietnam dalam ASEAN akan mengawali sebuah Asia Tenggara yang kuat dan bersatu.

Menlu Thailand, *Kasem Kasemseri*, mengatakan bahwa keanggotaan Vietnam dalam ASEAN, akan mewujudkan visi ASEAN sebagai komunitas sepuluh negara Asia Tenggara dalam abad 21.

Menlu Singapura, *S. Jayakumar*, mengatakan bahwa ASEAN akan bisa menikmati pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik jika negara-negara anggotanya terus melanjutkan kerja sama, rasa saling percaya di antara anggotanya dan memelihara semangat musyawarah dan mufakat guna menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan Asia Tenggara.

Menlu Vietnam, *Nguyen Manh Cam*, mengatakan negaranya akan terus mencoba menerapkan politik luar negeri yang terbuka terhadap keragaman dan multilateralisasi. Vietnam ingin menjalin persahabatan dengan semua negara di dunia, dengan mengupayakan perdamaian, kemerdekaan dan pembangunan (*Kompas*, 29-7-1995).

B. KAWASAN PERDAGANGAN BEBAS ASEAN (AFTA)

Sultan *Hassanal Bolkiah* mengatakan pada pembukaan pertemuan AMM bahwa: (1) tujuan untuk mencapai AFTA akan dipercepat, dari tahun 2003 menjadi 2000. Untuk itu ASEAN harus mengorbankan industri-industri domestik yang diproteksi; (2) cita-cita AFTA mencapai penerapan tarif nol persen pada tahun 2003, jauh tertinggal jika dibandingkan

dengan *Mercosur* (suatu organisasi regional yang terdiri dari Argentina, Brasil, Paraguay dan Uruguay), yang telah mulai penerapan tarif nol persen mulai Januari 1995; (3) ASEAN bertugas menjembatani perbedaan-perbedaan antara 19 negara ARF melalui pendekatan praktis dan realistis (*Kompas*, 30-7-1995).

Dalam pembicaraan masalah AFTA dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) lebih dari 85% barang-barang diperdagangkan di antara negara-negara anggota akan menghadapi penurunan tarif dari nol sampai lima persen pada tanggal 1 Januari 2003; (2) Vietnam bergabung dalam AFTA pada tahun 2006; (3) 18% total perdagangan di kawasan adalah intra-ASEAN. Pelaksanaan AFTA akan mendorong perdagangan sampai 25%.

C. PERNYATAAN MENGENAI BOSNIA

Para Menlu ASEAN mengeluarkan pernyataan khusus mengenai situasi di Bosnia, yang berisi: (1) penyesalan terhadap kegagalan Dewan Keamanan PBB untuk menyelesaikan konflik di Balkan; (2) menyerukan anggota-anggota tetap DK-PBB untuk bekerja secara efektif untuk mengakhiri peperangan, dan mewujudkan perdamaian di Bosnia-Herzegovina; (3) meminta DK-PBB untuk memberikan wewenang pada pasukan PBB (UN-PROFOR) dan NATO untuk melindungi, mempertahankan dan mengamankan daerah suplai menuju kawasan-kawasan aman PBB, khususnya Sarajevo; (4) menyatakan dukungan terhadap hak Republik Bosnia-Herzegovina untuk mempertahankan diri sesuai dengan pasal 51 Piagam PBB, serta hak mereka untuk meminta dan menerima bantuan militer dari luar; dan (5) mendukung dieabutnya embargo senjata terhadap Bosnia seperti terebut dalam resolusi PBB 49/10 yang disahkan 3 November 1994 (*Kompas*, 29-7-1995).

D. KOMUNIKE BERSAMA AMM

Menlu *Ali Alatas* mengatakan: (1) ASEAN diharapkan sudah menandatangani traktat Wilayah Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ), dalam KTT ASEAN yang akan berlangsung di Bangkok Desember 1995 mendatang; (2) SEANWFZ merupakan elemen penting, untuk mencapai cita-cita diterapkannya *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* (ZOPFAN) di Asia Tenggara. ZOPFAN kini telah memiliki sebuah Program Aksi, yang merupakan cetak biru (*blue print*) mengenai hubungan antar negara ASEAN, antar ASEAN dengan negara-negara besar, dan antar negara besar itu sendiri.

Komunike bersama (*joint communique*) AMM mengatakan sebagai berikut: (1) memprihatinkan sejumlah kejadian di Laut Cina Selatan. Oleh karena itu para Menlu ASEAN meminta semua pihak yang bertikai (Cina, Vietnam, Filipina, Malaysia, Brunei Darussalam dan Taiwan), untuk tetap memegang komitmen mereka atas Deklarasi Manila tentang Laut Cina Selatan 1992 yang berisi antara lain penyelesaian sengketa secara damai; (2) semua jenis tindakan yang membahayakan di Laut Cina Selatan akan menimbulkan ketidakstabilan di kawasan serta membahayakan lalu lintas laut dan udara di sekitar wilayah tersebut; (3) puas terhadap kemajuan implementasi program aksi ZOPFAN dan kemajuan perundingan legal dan teknis mengenai Wilayah Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ); (4) pentingnya *Nuclear Nonproliferation Treaty* (NPT), dan mengajak semua negara nuklir segera mematuhi *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) tahun 1996; (5) meminta semua negara nuklir untuk menghentikan uji coba nuklir; (6) KTT ASEAN yang akan diselenggarakan di Bangkok bulan Desember mendatang, akan menandatangani Traktat Zona Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (SEANWFZ). Menurut traktat ini, negara-negara Asia Tenggara dilarang memproduksi, memiliki dan menyim-

pan senjata nuklir. Tetapi traktat ini nantinya masih akan membolehkan kapal laut dan pesawat udara asing yang membawa senjata nuklir (*rights of passage*), untuk melintasi wilayah Asia Tenggara; juga tidak melarang sebuah negara Asia Tenggara menerima kunjungan kapal atau pesawat bersenjata nuklir di pelabuhan atau bandara masing-masing (*Kompas*, 31-7-1995); (7) menegaskan agar realisasi EAEC dipercepat dan memberi arti yang penting bagi peran ASEAN dalam memainkan kerja sama ekonomi Asia Pasifik (APEC); (8) menegaskan kembali posisinya untuk menolak berbagai usaha yang menghubungkan standar buruh dengan perdagangan internasional dan menggunakan standar yang mencampuri urusan negara-negara berkembang; dan (9) menyambut gembira permulaan konsultasi antara ASEAN di satu pihak dan Australia dan Selandia Baru di lain pihak untuk membicarakan hubungan antara AFTA dan ANZCERTA (*Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*) dalam meningkatkan kerja sama di antara kedua wilayah (*New Straits Times*, 31-7-1995).

IV. RENCANA KTT ASEM

Pertemuan Asia-Eropa (*Asia Europe Meeting*-ASEM) menurut rencana akan berlangsung di Bangkok, Thailand, tanggal 29 Februari sampai 1 Maret 1996. Sebelum pertemuan itu akan diadakan sidang persiapan pejabat tinggi (SOM) ASEM di Madrid, Spanyol tanggal 19-20 Desember 1995.

Seperti diketahui, ASEM merupakan pertemuan tingkat tinggi (KTT) antar negara Asia dan Eropa. Asia diwakili ASEAN plus tiga negara, yaitu Cina, Jepang dan Korea Selatan. Sedangkan Eropa diwakili oleh seluruh anggota Uni Eropa.

Jepang mengusulkan untuk menyertakan Australia dan Selandia Baru, begitupun ju-

ga Indonesia mengusulkan untuk menyertakan India sebagai wakil dari Asia, mengingat potensi ekonomi dan peranan regional negeri tersebut, namun usul tersebut ditolak oleh Malaysia. Tidak dijelaskan mengapa Malaysia menolak usul tersebut. Oleh karena ASEAN selalu melandaskan keputusan berdasarkan konsensus, akhirnya semua setuju untuk tidak menyertakan ketiga negara tersebut dalam ASEM yang pertama.

Permanent Secretary Singapura, Kishore Mahbubani, mengatakan bahwa KTT ASEM akan bersifat informal, seperti model APEC. Mereka akan duduk dan berbicara satu sama lain dengan santai. Agenda sidang harus pendek dan sederhana. Di samping itu tema yang akan dibahas adalah masalah politik dan ekonomi secara umum, dan intinya tentang bagaimana Asia dan Eropa dapat menjalin kerja sama satu sama lain (*Kompas*, 1-8-1995).

V. PERTEMUAN ARF

Pertemuan *Forum Regional ASEAN* (ARF) ke-2 yang berlangsung di Bandar Seri Begawan tanggal 31 Juli - 1 Agustus 1995, memusatkan perhatian pada: (1) perumusan cara-cara meningkatkan rasa saling percaya (*Confidence Building Measures* - CBM); (2) identifikasi dan pengembangan diplomasi preventif (*preventif diplomacy*) untuk mencegah konflik; (3) mencari dan mendefinisikan berbagai pendekatan untuk menyelesaikan konflik (*conflict resolution*).

Saat ini ARF sudah membentuk sebuah lembaga baru untuk merumuskan CBM, yaitu *Intersessional Group on CBM* (ISG). ARF beranggotakan 19 negara, yaitu tujuh negara ASEAN, Cina, Rusia, AS, Australia, Selandia Baru, Kanada, Uni Eropa, Korea Selatan, Jepang, Laos, Kamboja, dan Papua Niugini.

Untuk memelihara dan memperkuat perdamaian dan kemakmuran kawasan, ARF harus menganalisa tantangan-tantangan yang dihadapi di kawasan. Tantangan-tantangan tersebut adalah: (1) adanya periode pertumbuhan ekonomi yang dibarengi oleh perpindahan hubungan kekuasaan yang dapat mengakibatkan terjadinya konflik; (2) ARF harus dapat mengakui dan menerima perbedaan cara pendekatan terhadap perdamaian dan keamanan, dan mencoba untuk menjembatani pendekatan konseptual terhadap isu-isu keamanan; (3) tantangan untuk menghadapi perbedaan-perbedaan dan konflik teritorial yang tidak teratasi.

Untuk menangani hal tersebut diatas, ARF melakukan pendekatan: (1) peningkatan rasa saling percaya (CBM); (2) pengembangan mekanisme diplomasi preventif (*preventive diplomacy*); (3) pengembangan mekanisme penyelesaian konflik; (4) meningkatkan dialog tentang masalah-masalah keamanan secara bilateral, subregional dan regional; (5) penyerahan *defence policy* berdasarkan kesukarelaan; dan (6) mendorong anggota ARF untuk berpartisipasi dalam *United Nations Conventional Arms Register* (*The Straits Times*, 2-8-1995).

Pendekatan diplomasi preventif meliputi prinsip-prinsip seperti pengembangan prinsip dasar untuk mencapai pengertian bersama di kawasan dan adopsi pendekatan keamanan. Transparansi juga merupakan bagian dari diplomasi itu, yaitu dialog mengenai keamanan, termasuk transparansi kebijakan pertahanan dan keamanan negara yang berupa *defence white paper* peserta ARF.

Di samping itu dicantumkan juga perlunya pertukaran siswa akademi militer, kunjungan tingkat tinggi, pengamat pada latihan-latihan militer, dan seminar tahunan untuk pejabat

militer mengenai isu keamanan dan internasional. Pencantuman dalam prinsip untuk membentuk zona kerja sama di Laut Cina Selatan dan menjajagi kemungkinan mendirikan pusat pemeliharaan perdamaian (*peace keeping centre*) juga disebutkan dalam *concept paper* (*Suara Karya*, 3-8-1995).

Dalam pertemuan kedua ARF yang diketuai Menlu Brunei Darussalam, Pangeran Bolkiah, dikeluarkan pernyataan (*chairman's statement*) dan *ARF Concept Paper*, sebagai berikut: (1) "pengalaman ASEAN" dalam mengurangi ketegangan antar anggotanya melalui saling kunjung antar pejabat tinggi merupakan salah satu bukti berkembangnya saluran diplomasi dalam meningkatkan kepercayaan antar negara tetangga; (2) prinsip bertetangga baik itu terkandung dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC). Salah satu cara untuk menyebarkan "pengalaman ASEAN" yaitu dengan mendorong negara-negara ARF untuk mengaitkan dirinya (*to associate themselves*) dengan TAC; (3) pertemuan ARF pertama di Bangkok 1994, telah setuju mendukung tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip TAC, sebagai *code of conduct* yang mengatur hubungan antar negara dan sebagai sebuah instrumen diplomatik untuk mengembangkan rasa saling percaya di kawasan, diplomasi preventif, serta kerja sama politik dan keamanan; (4) tugas utama ARF adalah memelihara perdamaian; (5) pertumbuhan ekonomi yang tinggi di kawasan Asia Pasifik seringkali mengakibatkan pergeseran dalam hubungan antar negara yang bisa menyebabkan timbulnya konflik; (6) untuk mencapai suatu perdamaian, ARF perlu mengelola sifat keragaman, ancaman konflik dan sengketa-sengketa teritorial di antara anggotanya. Misalnya dengan mengenalkan rasa saling percaya (CBM). Dalam CBM disetujui dua hal, yaitu diadakannya dialog mengenai persepsi-persepsi keamanan (*dialogue on security perceptions*) dan diedarkannya "defence policy papers" oleh 19 negara ARF;

(7) negara-negara ARF harus menyerahkan kebijaksanaan pertahanannya setiap tahun, kepada pertemuan pejabat tinggi (SOM) ARF. Penyerahan *defence policy* bukan merupakan kewajiban, tetapi berdasarkan kesukarelaan (*voluntary*) (*Kompas*, 2-8-1995); (8) implementasi CBM akan diorganisir oleh sebuah lembaga ARF, yaitu *Inter-sessional Support Group on CBM* (ISG), yang diketuai oleh Indonesia dan Jepang. ISG segera melakukan tugas untuk mengidentifikasi dan mengimplementasi CBM, dan akan melaporkannya dalam pertemuan ARF ketiga di Indonesia tahun depan; (9) disetujui pembentukan *Inter-sessional Meeting on Cooperative Activities* (ISM), yang diketuai Malaysia dan Kanada, untuk urusan pasukan perdamaian (*peace-keeping operations*). Sedangkan AS dan Singapura untuk penyelenggaraan seminar *Search and Rescue Coordination* (SAR) (*New Straits Times*, 2-8-1995); (10) proses ARF sebagai wadah pembahasan isu politik dan keamanan Asia Pasifik tidak akan terlalu cepat atau lambat. Prosesnya akan berjalan sesuai dengan kebutuhan anggotanya; (11) pendekatan ARF akan bersifat evolusioner, melalui tiga tahap: (a) pengenalan (*promotion*) CBM; (b) pengembangan diplomasi preventif; dan (c) elaborasi pendekatan-pendekatan terhadap konflik. Proses ARF kini berada dalam tahap pertama, dan terus membahas cara-cara untuk menerapkan rasa saling percaya. Pada tahap kedua, ARF berjalan bersamaan dengan tahap pertama. Diskusi-diskusi akan diteruskan dengan menyertakan (*incorporation*) elaborasi dari pendekatan-pendekatan terhadap konflik sebagai tujuan akhir ke dalam proses ARF; (12) memasukkan sebuah paragraf mengenai keprihatinan terhadap sengketa Laut Cina Selatan, dan meminta negara-negara yang terlibat konflik untuk memegang teguh komitmen mereka terhadap hukum-hukum dan konvensi-konvensi internasional dan Deklarasi ASEAN tentang Laut Cina Selatan; (13) mengancam uji coba nuklir yang dilakukan oleh suatu negara (*Kompas*, 2-8-1995).

VI. PERNYATAAN MENLU CINA, QIAN QICHEN

Seusai pertemuan konsultatif ASEAN-Cina, Menlu *Ali Alatas* mengatakan: (1) Cina siap mengacu pada proses "Hangzhou" ASEAN-Cina sebagai saluran untuk menyelesaikan sengketa atas Kepulauan Spratly dan Laut Cina Selatan (LCS). Proses "Hangzhou" merupakan sebuah mekanisme tindak lanjut dari keinginan Cina untuk menyelesaikan sengketa secara damai dan berdasarkan hukum laut internasional termasuk Konvensi Hukum Laut PBB 1982; (2) Cina siap menyelesaikan sengketa Kepulauan Spratly dan LCS berdasarkan hukum internasional dan hukum laut internasional, termasuk Konvensi Hukum Laut PBB 1982.

Proses "Hangzhou" merupakan sebuah pertemuan yang diadakan di Cina, 2-3 April 1995. Pertemuan tersebut merupakan sarana dalam meningkatkan saling pengertian serta upaya untuk meluaskan *common ground* tentang beberapa isu politik dan keamanan. Pertemuan tingkat pejabat tinggi (SOM) tersebut diketuai oleh Sekjen Deplu Brunei Darussalam, *Lim Jock Seng*. Dalam Pertemuan Hongzhou itu, ASEAN mengulangi kembali keprihatinannya terhadap sengketa di LCS yang dinilai bisa menimbulkan ketidakstabilan kawasan. ASEAN mengajak Cina untuk mengambil bagian dalam kerja sama yang bertujuan saling meningkatkan kepercayaan dan menjaga stabilitas di Kepulauan Spratly.

Dalam pertemuan itu Cina menyatakan dukungan terhadap kebijaksanaan "penanganan konstruktif" (*constructive engagement*) terhadap Myanmar, serta menyambut gembira keanggotaan Vietnam dalam ASEAN. Di samping itu kedua pihak juga setuju bahwa PBB perlu reformasi dan keanggotaan Dewan Keamanan PBB harus seimbang, diwakili negara maju dan berkembang. Dalam pertemuan itu Cina menyatakan dukungannya terhadap

SEANWFZ serta membahas persiapan menjelang *ASEAN Regional Forum* yang diadakan di Bandar Seri Begawan, Juli 1995 (*Kompas*, 31-7-1995).

Menlu *Qian Qichen* mengatakan bahwa: (1) Cina siap mengedarkan anggaran militernya (*white/defence paper*) kepada seluruh anggota ARF, pada saatnya nanti (*proper time*); (2) meminta kepada negara-negara kawasan untuk meninggalkan semua perilaku warisan Perang Dingin dan menyesuaikan diri dengan "*the new historic current*"; (3) meminta semua negara untuk mematuhi Piagam PBB serta menekankan prinsip *peaceful coexistence* dalam pelaksanaan politik luar negeri masing-masing. Cina siap merundingkan semua pertikaian di kawasan di kawasan melalui cara-cara damai yang didasarkan pada persamaan dan *mutual benefit sharing*; (4) Cina menyatakan dukungan terhadap ARF, khususnya peningkatan saling percaya (CBM). CBM hendaknya jangan membatasi diri pada aspek-aspek militer tetapi juga aspek-aspek politik dan ekonomi. Di samping itu agar CBM didasarkan pada kenyataan-kenyataan yang "lebih mudah", baru kemudian meningkatkan diri pada masalah-masalah yang sulit; (5) anggaran militer Cina naik sekitar 6,2 persen per tahun dalam periode 1979-1984, tetapi setelah itu terus menurun karena semakin sulitnya ekonomi dalam negeri. Dalam 10 tahun terakhir ini jumlah personil militer juga sudah berkurang sampai sejuta orang; (6) meminta negara-negara kawasan untuk menghindari proteksi ekonomi dan menghindari diberlakukannya sanksi-sanksi ekonomi terhadap negara tertentu. Cara ini diharapkan dapat menghilangkan faktor-faktor instabilitas dan potensi konflik (*Kompas*, 2-8-1995).

VII. ASEAN PMC

Pertemuan ASEAN dengan ketujuh mitra dialognya (PMC/7+7) membahas masalah

uji coba nuklir Perancis di Atol Mururoa, Samudra Pasifik, masalah pembebasan Aung San Suu Kyi dan isu yang berkaitan dengan EAEC (*East Asia Economic Caucus*).

Menlu Ali Alatas mengatakan: (1) negara-negara Barat telah "mengkhianati kepercayaan" (*breaching the trust*) dunia internasional dalam upaya memusnahkan senjata nuklir; (2) kegagalan negara-negara Barat yang mendukung perpanjangan *Nonproliferation Treaty* (NPT) tanpa batas waktu (*Indefinite Extension*) dalam kesempatan *Nonproliferation Review and Extension Conference* bulan Mei 1995 di New York. Dengan disetujuinya perpanjangan itu maka negara-negara nuklir tidak terkena larangan untuk menguji coba senjata nuklirnya. Sehingga sulit untuk menerapkan pelarangan uji coba nuklir secara menyeluruh; (3) prihatin terhadap rencana Amerika Serikat untuk melanjutkan kembali uji coba senjata nuklirnya; (4) kehadiran militer AS tidak perlu dalam bentuk pangkalan militer di Asia Tenggara. Oleh sebab itu ASEAN menyambut baik AS yang telah memutuskan untuk tidak memperpanjang kehadiran militer di pangkalan Filipina (*Kompas*, 3-8-1995); (5) masyarakat internasional agar terus melakukan pendekatan kepada Myanmar secara konstruktif dan membantu negara tersebut dalam proses rekonsiliasi dan pembangunan; (6) pembebasan Aung San Suu Kyi dinilai mempunyai dampak positif bagi usaha negeri itu mencapai kestabilan dan pembangunan; (7) menyambut gembira usaha SLORC (Dewan Pemulihan Hukum dan Ketertiban Negara) dan Aung San Suu Kyi untuk melakukan kerja sama ke arah rekonsiliasi nasional (*Suara Karya*, 3-8-1995); (8) AS hendaknya tidak menolak masalah konsep EAEC, karena EAEC sudah menjadi *caucus* dalam APEC dan tidak bertentangan dengan APEC (*Suara Pembinaan*, 5-8-1995).

Menlu Jepang, Yohei Kono, mengatakan: (1) bahwa Jepang mendukung kehadiran

militer AS di wilayah Asia Tenggara untuk membantu mempertahankan stabilitas di wilayah yang dilanda pertikaian teritorial setelah Perang Dingin; (2) pertemuan tahunan ASEAN dengan mitra dialognya mempunyai arti penting bagi arena diplomasi regional; (3) hasil pertumbuhan ekonomi Asia mempunyai arti bagi stabilitas dan perdamaian dunia. Hasil pertumbuhan ekonomi Asia ini hendaknya tidak dimanfaatkan untuk tujuan ekspansi militer (*Kompas*, 4-8-1995); (4) Jepang mengkhawatirkan EAEC yang justru akan mengganggu proses terbentuknya APEC. Ini mempertanyakan alasan EAEC yang tidak mengikutsertakan Australia dan Selandia Baru; (5) EAEC akan berhasil jika merupakan *caucus* kelompok yang terbuka (*Suara Karya*, 4-8-1995); (6) agar regim militer Myanmar lebih demokratis dan memperhatikan masalah hak asasi manusia; (7) Jepang dan negara-negara di dunia mendukung Myanmar dalam memajukan bangsanya; (8) pembebasan Aung San Suu Kyi merupakan inisiatif dari dalam negerinya dan bukan karena isolasi dari negara-negara Barat (*The Jakarta Post*, 4-8-1995).

Sedangkan Menlu AS, Warren Christopher, mengatakan: (1) AS akan terus menempatkan 100.000 tentaranya di Asia, setingkat dengan kekuatan militer AS di Eropa; (2) negara-negara pengklaim Kepulauan Spratly hendaknya menjajaki penyelesaian dan dukungan sukarela AS; (3) meskipun tentara AS telah mundur dari Filipina, namun prajurit AS masih berada di Jepang dan Korea Selatan. Di samping itu AS juga menjalin aliansi pertahanan dengan Filipina dan Thailand (*Kompas*, 4-8-1995); (4) AS tidak setuju adanya pengelompokan-pengelompokan seperti EAEC yang cenderung dapat mengkotak-kotakkan anggota APEC di bagian Barat dan bagian Timur (*Suara Karya*, 4-8-1995).

Menteri Muda Urusan Uni Eropa (UE) Perancis, Michel Barnier, mengatakan negara-

nya memahami kecaman ASEAN dan ARF atas rencana Perancis melakukan uji coba senjata nuklir di Samudra Pasifik. Tetapi harus dimengerti bahwa Perancis akan melakukan uji coba itu secara aman.

Sementara itu Presiden UE, *Javier Solana*, mengatakan: (1) keberatan terhadap *Chairman Statement* Menlu ARF, yang mengecam rencana uji coba nuklir Perancis; (2) uji coba nuklir itu sah karena belum ada deklarasi internasional yang melarang uji coba nuklir di bawah tanah; (3) UE belum mengakui Zona Bebas Nuklir Pasifik Selatan. UE menekankan konsensus yang dicapai di New York pada tanggal 11 Mei 1995, dalam *Nonproliferation Review and Extension Conference* yang meminta negara-negara nuklir menahan diri (*Kompas*, 3-8-1995).

Usulan Jepang tentang kemitraan untuk kemajuan (*partner for progress*) seperti yang disebutkan dalam SOM dimaksudkan sebagai forum mobilisasi bantuan luar negeri bagi negara-negara yang relatif masih terbelakang di Asia Pasifik. Usulan ini tampaknya untuk menghindari pembicaraan masalah realisasi target waktu liberalisasi perdagangan tahun 2020 sebagaimana yang diusulkan oleh AS. Jepang menentang laju liberalisasi yang terlalu cepat dalam APEC. Di samping itu APEC seharusnya mempertimbangkan kondisi setiap anggotanya dan mampu mengatasi perbedaan ekonomi di antara anggotanya melalui skema jaringan kerja sama efektif (*effective cooperation network*) yang bersifat timbal balik. Jepang lebih hati-hati dalam menanggapi masalah liberalisasi perdagangan, mengingat kondisi ekonomi setiap negara APEC berbeda. Bagi Jepang prioritas kerja sama pem-

angunan tampaknya lebih diutamakan sebab kebijakan bantuan asing terbukti lebih efektif, sekaligus mempunyai pengaruh bagi Jepang guna mempertahankan eksistensinya di Asia Pasifik.

Kondisi inilah yang tampaknya sengaja diciptakan oleh Jepang sebab selain untuk menghindari kebijakan yang konfrontatif dengan pihak AS, Jepang menginginkan keseimbangan dalam program liberalisasi perdagangan, fasilitas perdagangan dan investasi serta kerja sama pembangunan sebagaimana yang disebutkan dalam Deklarasi Bogor 1994.

Kesepakatan Para Menteri Keuangan APEC untuk membentuk kelompok kerja di bidang keuangan dan pasar modal, mobilisasi modal swasta untuk pengembangan infrastruktur dan pengaruh pergerakan perubahan nilai tukar mata uang dalam perdagangan dan investasi selain dapat mengantisipasi pergerakan arus dana antar negara terutama kawasan APEC, pembentukan kelompok tersebut juga dapat meningkatkan kerja sama antar negara untuk menciptakan stabilitas dan keseimbangan ekonomi makro. Kerja sama seperti itu diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi di kawasan Asia Pasifik, yaitu dengan cara peningkatan produktivitas investasi. Oleh karena itu tugas para Menkeu APEC untuk mendorong para investor untuk mengalirkan dananya sangat diperlukan.

Keanggotaan Vietnam dalam ASEAN mempunyai implikasi strategis baik bagi Vietnam sendiri maupun ASEAN dan kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan. Bagi Vietnam implikasi ini jelas berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi dalam negeri Vietnam. Dengan berintegrasinya Vietnam dalam ASEAN secara ekonomis pertumbuhan ekonomi dalam

negeri Vietnam akan meningkat, juga akan mempengaruhi peningkatan kerja sama ekonomi di kawasan Asia Tenggara. Oleh karena itu Vietnam harus melakukan pembangunan ekonomi yang cepat dengan struktur mengikuti mekanisme pasar dan membuka pintu kepada dunia luar serta berhubungan dengan negara-negara yang menghendaki kerja sama. Pendekatan ini perlu bagi Vietnam dalam rangka mengembangkan sistem ekonomi pasar, yang dianggap sebagai persiapan pengembangan yang lebih mendekati sistem demokrasi yang dianut negara-negara ASEAN. Paling tidak usaha ini akan memperbaiki rekonstruksi ekonomi Vietnam sesuai dengan program *doi moi*-nya. Sedangkan bagi kawasan Asia Tenggara keanggotaan Vietnam memperkuat stabilitas kawasan, dan dengan demikian memungkinkan negara-negara anggotanya lebih berkonsentrasi dalam melaksanakan pembangunan.

Di samping itu bergabungnya Vietnam dalam ASEAN juga ikut memperkuat komitmen cita-cita Asia Tenggara yang bersatu yang terdiri dari 10 negara. Penambahan Laos, Kamboja dan Myanmar untuk menjadi anggota ASEAN di masa yang akan datang jelas akan memperkuat organisasi ini dalam membangun stabilitas kawasan Asia Tenggara. Hanya saja ASEAN perlu mengatur strategi dalam menghadapi tantangan-tantangan di kawasan Asia Tenggara. Seperti yang disebutkan dalam *Concept Paper* ARF, tantangan tersebut adalah: (1) harus disadari bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat seringkali disertai pergeseran-pergeseran penting dalam hubungan kekuatan; (2) kawasan Asia Tenggara sangat beragam; (3) kawasan Asia Tenggara masih mempunyai sisa-sisa konflik yang belum terselesaikan serta perbedaan-perbedaan lainnya; (4) permasalahan-permasalahan seperti suksesi kepemimpinan dan perubahan-perubahan pemerintahan.

Tantangan semacam itu merupakan tantangan utama yang akan dihadapi kawasan Asia Tenggara dimasa yang akan datang. Selain itu, ASEAN perlu terus meningkatkan semangat dialog dan kerja sama dalam mengatasi perbedaan pendapat dan juga pemahaman bersama di antara anggotanya dan mitra dialognya, dalam rangka mewujudkan stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara dan memperkuat usaha-usaha pengembangan kerja sama regional melalui kerja sama yang saling menguntungkan.

Pernyataan Menlu Cina, *Qian Qichen* bahwa Cina bersedia menyelesaikan konflik Kepulauan Spratly secara damai dan merujuk pada Konvensi Hukum Laut Internasional PBB tahun 1982 adalah suatu yang positif. Tetapi masih harus dilihat lebih jauh lagi kesungguhan Cina untuk menyelesaikan sengketa-sengketanya di Laut Cina Selatan secara damai sesuai dengan prinsip koeksistensi damai yang dianutnya. Cina harus membuktikan kesungguhannya dalam tindakan-tindakannya. Diplomasi Cina selama ini khususnya mengenai penyelesaian konflik di Laut Cina Selatan belum memberikan hasil yang berarti dan bermanfaat untuk ketenteraman kawasan. Cina selama ini masih sering "menggertak" negara-negara tetangganya, misalnya ketika ia mengirim pasukannya untuk menduduki sebuah pulau karang yang diklaim Filipina awal Februari lalu, atau melakukan uji coba penembakan empat rudal sekitar 140 kilometer di utara pulau Taiwan 23 Juli lalu.

Melihat kondisi seperti itu, beberapa analis mengusulkan agar sebaiknya pembahasan tentang konflik di Kepulauan Spratly itu dibicarakan dalam suatu forum yang lebih besar, misalnya ARF. Melalui ARF diharapkan aktivitas Cina beserta negara-negara luar

kawasan yang berkepentingan terhadap kawasan Asia Tenggara dapat diakomodasi dengan baik.

Di samping itu transparansi anggaran militer Cina sebagaimana yang disepakati ARF akan memperjelas dan melegakan negara-ne-

gara Asia yang bertetangga dengannya. Sebab dengan beredarnya laporan tentang anggaran militer Cina di 19 negara anggota ARF, maka alasan peningkatan anggaran militer Cina dan peruntukannya (akuisisi) menjadi jelas. Secara demikian persepsi negara-negara tetangga yang seringkali melihat Cina sebagai ancaman bisa dihilangkan.

Para Penulis

- **Bambang Purwoko.**

Sarjana Ekonomi dari Fakultas Ekonomi Universitas Pancasila; kemudian memperoleh gelar MA di bidang Ekonomi. Tahun 1994 Ph.D Candidate University of Sydney, Australia.

- **Sukardi Rinakit.**

Sarjana Kriminologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (1989); sejak Februari 1990 menjadi staf analis Departemen Sosial Budaya CSIS.

- **Pande Radja Silalahi.**

Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Katholik Parahyangan (1973), kemudian melanjutkan studi pada Fakultas Ekonomi di Politik Universitas Hiroshima (1975-1976) dan Ph.D dari Kobe University of Commerce (1980). Staf Pengajar FISIP UI (1980-1986); USU, Nomensen Medan (1980-1986); Pasca Sarjana Pusat Studi Jepang (1990-sekarang); pada Pasca Sarjana LAN sejak 1993, dan Staf CSIS sejak 1973.

- **M.T. Felix Sitorus.**

Menyelesaikan pendidikan S1 di Jurusan Sosek, Faperta Institut Pertanian Bogor (IPB) tahun 1985, dan S2 di Jurusan Studi Pembangunan (1990); sekarang sedang mengikuti program S3 Sosiologi Pedesaan di Program Pasca Sarjana IPB. Bekerja sebagai staf pengajar di IPB, dan peneliti pada Pusat Studi Pembangunan IPB.

- **Hadi Soesastro.**

Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Eksekutif CSIS; Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981 sampai sekarang), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **R. Siti Zuhro.**

Memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional dari FISIP-UNEJ pada tahun 1983 dan MA dari The Flinders University of South Australia, Australia (1993) pada bidang *political science*. Saat ini penulis menaruh minat pada studi perbandingan politik dan kajian politik Thailand, sebagai staf peneliti Puslitbang Politik Kewilayahan LIPI.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535